UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LE POUVOIR EXÉCUTIF

SOUS LE

GOUVERNEMENT DE M. THIERS

For forms of government, let fools contest :
Whate'er is best administer'd is best.

POPE.

ORGANISATION & FONCTIONNEMENT

ÉTUDE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le samedi 22 février 1908, à 1 heure 1/2 du soir

PAR

Ch. BELOT

Avocat à la Cour d'Appel de Dijon

Sous la présidence de M. DESLANDRES, *professeur.*

Suffragants { MM. P. GAUDEMET, *professeur.*
MOULIN, *professeur.*

DIJON
IMPRIMERIE BARBIER & MARCHAL
5, RUE DOCTEUR-CHAUSSIER, 5
(Place Darcy)

1908

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542705_0032

LE

POUVOIR EXÉCUTIF

SOUS

LE GOUVERNEMENT DE M. THIERS

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LE POUVOIR EXÉCUTIF

SOUS LE

GOUVERNEMENT DE M. THIERS

For forms of government, let fools contest ;
Whate'er ie best administer'd is best.

POPE.

ORGANISATION & FONCTIONNEMENT

ÉTUDE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le samedi 22 février 1908, à 1 heure 1/2 du soir

ACAD.
LEGISLAT.
BIBL.

PAR

Ch. BELOT

Avocat à la Cour d'Appel de Dijon

Sous la présidence de M. DESLANDRES, *professeur.*

Suffragants { MM. P. GAUDEMET, *professeur.*
MOULIN, *professeur.*

DIJON
IMPRIMERIE BARBIER & MARCHAL
5, RUE DOCTEUR-CHAUSSIER, 5
(Place Darcy)

1908

ERRATA

Page 75, ligne 21. — Supprimer le mot *elle*.

Page 218, ligne 22. — Au lieu de : *et même rendue nécessaire encore* lire : *et même rendue plus nécessaire encore*.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

LES ÉLECTIONS DU 8 FÉVRIER 1871

Le 28 janvier 1871, au moment où Paris capitulait, la situation de la France au point de vue constitutionnel était la table rase ; de l'Empire, il ne restait rien : Corps législatif, Sénat, pouvoir exécutif, le 4 septembre avait tout emporté. Quant au gouvernement de la Défense Nationale, précaire dans ses origines, n'ayant point à sa base une consultation générale du pays, scindé en deux tronçons impuissants, sans prestige à l'extérieur, sans autorité à l'intérieur, chacun le sentait éphémère et prévoyait sa fin prochaine. Il devait son existence aux difficultés d'un moment ; il ne la conservait que d'une façon toute provisoire, et grâce à l'assentiment tacite de la nation qui le subissait plus qu'elle ne l'avait désiré.

Aussi l'armistice du 28 janvier stipulait-il expressément qu'une Assemblée, composée des représentants légaux de la souveraineté nationale, serait librement élue pour se prononcer « sur la question

de savoir si la guerre devait être continuée, ou à quelles conditions la paix devait être faite ».

L'époque, il faut l'avouer, était mal choisie pour que des élections pussent librement s'accomplir. Le temps si court de la période électorale — sept jours pour Paris, dix pour la province — permettait à peine aux candidats de faire connaître leur programme. Il le permettait même d'autant moins que dans quarante-trois départements les communications postales étaient interdites, que les dangers de la circulation empêchaient tout rapprochement entre électeurs et candidats, et que dans ces départements les élections eurent lieu par les soins des autorités allemandes !

Le nombre des votants, d'autre part, était considérablement restreint et ne comprenait, dans beaucoup de circonscriptions, que les individus trop âgés pour servir dans les armées, ou trop débiles pour fuir l'invasion. C'est ainsi qu'à Paris, sur 648,000 électeurs inscrits, on compta 318,000 abstentionnistes, dont 100,000 conservateurs qui s'étaient éloignés de la capitale dès que la signature de l'armistice le leur avait permis. Les 330,000 votants n'en eurent que moins de peine à faire triompher le mot d'ordre du comité central de la rue de la Corderie.

Enfin, le but même des élections n'était pas sans laisser dans l'esprit des électeurs une certaine appréhension. « Paix ou guerre ? » voilà la seule question que l'on formulait. Mais, à côté de

cette question primordiale et expresse, cette autre, essentielle aussi, mais implicite, se posait : quelle autorité se chargera de faire respecter la décision du pays? Le gouvernement de la Défense Nationale, reconnu et légitimé par l'Assemblée, ou un autre pouvoir créé par elle? Dans ces deux cas, les partis n'étaient pas libres. Les républicains pouvaient craindre de fonder la Monarchie en votant pour le candidat de la paix, les conservateurs d'ouvrir la porte à la République en préférant la continuation de la guerre. Et bien qu'en de semblables circonstances l'instinct de la conservation nationale soit autrement puissant et opportun que la consécration de tel régime au détriment de tel autre, ce second problème, qui se posait en termes moins explicites, mais tout aussi impérieux que le premier, était de nature à jeter sur le corps électoral l'hésitation et le trouble.

Aussi, lorsque, au lendemain du scrutin, les partis s'interrogèrent pour mesurer leurs forces, leur étonnement fut grand : les républicains, qui avaient escompté leur opposition à l'Empire pour remporter une victoire éclatante, virent leur espoir déçu et leurs candidats systématiquement écartés dans la plupart des départements, tandis que les royalistes venaient d'acquérir une majorité plus considérable à l'Assemblée que dans le pays. En effet, sur 675 membres environ qui composaient l'Assemblée, on comptait à peine 200 républicains en face de 400 monarchistes divisés —

c'est ce qui devait faire leur faiblesse — en deux groupes d'égale force, les légitimistes et les orléanistes. Les bonapartistes eux-mêmes furent surpris de trouver dans leurs rangs plus de membres que l'antipathie de la nation ne pouvait leur en faire espérer.

Un seul point ne trompa personne : le désir presque unanime de négocier la paix.

Ce double résultat était logique. Etant donnée la profonde différence qui existait entre la question de la guerre ou de la paix — question d'ordre international — et celle du régime politique — question d'ordre intérieur et national, — il était naturel de supposer que si, aux attributions toutes spéciales pour lesquelles était convoquée l'Assemblée, on substituait en fait une compétence générale en matière constitutionnelle, un antagonisme irréductible ne manquerait pas de se manifester dans la solution des deux problèmes qu'elle se proposait de résoudre. Et comme aucun doute n'était permis sur le premier, que certaines listes et certains candidats s'intitulaient franchement listes ou candidats de la paix, et que, sous ce rapport, les sentiments de l'Assemblée représentaient exactement ceux de la France, la situation respective des partis devait être faussée.

Il faut se garder toutefois d'exagérer. Le scrutin du 8 février a défiguré la physionomie politique

de la France, mais il ne l'a pas rendue méconnaissable.

La surprise, en effet, qui se manifesta à l'annonce de la convocation des électeurs, fut plus apparente que réelle. Dès le renversement de l'Empire, les membres du gouvernement de la Défense Nationale avaient senti la nécessité de consulter le pays sur la légitimité de leurs pouvoirs. Ces élections, primitivement fixées au 16 septembre, puis reculées par les efforts de Gambetta au 2, puis au 16 octobre, puis à une date indéterminée qui fut celle du 8 février, chacun les pressentait. Partout, dans une sorte de *caucus* inconscient de la nation, les hommes les plus en vue avaient été, en quelque sorte, nommés d'avance (1), il ne restait plus qu'à les élire.

D'ailleurs, à supposer qu'une surprise quelconque se soit produite, le résultat n'en fut pas moins favorable aux intérêts de la France. Car, lorsque l'on jette les yeux sur la liste des membres de l'Assemblée, on peut se rendre compte que, depuis 1789, aucune Chambre n'avait réuni, dans tous les partis, un nombre aussi considérable d'hommes éminents. C'étaient, à gauche, Etienne et Emmanuel Arago, Louis Blanc, Hippolyte Carnot, Jules Grévy, Victor Hugo, Henri Martin, Ledru-Rollin,

---

(1) Dans certains départements on avait même déjà publié des listes de candidats quand survint le décret du 24 septembre. Q. Louis Passy, *Le marquis de Blosseville*, p. 38. Franck, *L'Assemblée nationale de 1871*, p. 7.

Edg. Quinet, Jules Favre, J. Simon, Gambetta, J. Ferry, E. Picard. La majorité ne comptait pas un nombre moindre de personnalités marquantes ; chez les orléanistes : MM. de Gouvion Saint-Cyr, Changarnier, de Goulard, Le Flô, de Maleville, général Ducrot, amiral Fourichon, ducs d'Audiffret-Pasquier, Decazes, de Broglie, marquis de Castellane, vicomte d'Haussonville, Batbie, Ernoul, de Gavardie, Buffet ; chez les légitimistes : MM. Benoist d'Azy, Fresneau, baron de Larcy, marquis de Vogüé, vicomte de Meaux, marquis de Dampierre, amiral de Dompierre d'Hornoy, vicomte de Gontaut-Biron, Audren de Kerdrel, Lucien Brun, Baragnon. Avec de tels hommes à la tête de la majorité, les craintes que pouvait inspirer au parti républicain la force numérique des monarchistes semblaient bien chimériques.

Elles l'étaient d'autant plus, que les élections, en donnant la prépondérance aux conservateurs, n'avaient fait que refléter — peut-être en les exagérant — les intentions du pays. Beaucoup de royalistes, il est vrai, avaient beau se méprendre sur les causes réelles de leur succès électoral, « avoir entendu vive la paix ! vive la Monarchie ! et vive Henri V ! quand le suffrage universel n'avait crié que vive la paix ! (1) ». La nation avait beau ne pas désirer activement la monarchie, sauf à l'accepter passivement si on l'y poussait, il n'est pas moins incontestable que sous le péril de mort qui

(1) H. Pessard, *Nos petits papiers*, t. II, p. 18.

venait de menacer le pays, l'instinct national s'était ressaisi et rejeté spontanément vers le seul parti dont il ne craignait rien. Or, il craignait l'Empire, parce que l'Empire c'était Sedan; et il craignait autant la République, parce qu'il l'identifiait à la dictature démagogique de Gambetta, et que de tous côtés la réprobation et l'impopularité s'élevaient contre elle (1). Tout naturellement, sans aucune pression, sans aucune contrainte, les électeurs accordèrent leurs suffrages aux hommes dont les conceptions étaient le moins éloignées des leurs : les conservateurs. Une profonde différence subsistait entre la majorité de l'Assemblée et la nation, à savoir que la majorité était royaliste tandis que la nation ne l'était pas ; mais il reste vrai de dire que, le 8 février, le parti royaliste était celui qui se rapprochait le plus de l'opinion publique.

A supposer même que les convictions de l'As-

---

(1) « Sans lui imputer exclusivement nos malheurs, écrit M. le comte de Falloux, on peut affirmer qu'elle en avait provoqué et aggravé plusieurs par son incapacité présomptueuse, par ses passions, par ses préoccupations de coterie, prenant le pas sur le patriotisme, paralysant les généraux et décourageant les soldats. » (*Mémoires d'un royalistes*, t. II, p. 4.) M. Thiers, dans son discours du 8 juin, se faisait l'écho des mêmes sentiments : « Oui, nous étions tous des révoltés, et je l'étais comme vous, contre cette politique de fous furieux qui mettait la France dans le plus grand péril..... J'ai lutté autant qu'on le pouvait à Tours et à Bordeaux, contre cette prétention antinationale, atroce par ses résultats, arrogante, insolante, de vouloir, à quelques-uns qu'on était, se substituer à tous, contre la France même, lorsqu'il s'agissait de son salut. »

semblée eussent été en opposition flagrante avec les sentiments du pays, une double constatation devait rassurer pour l'avenir le parti républicain : la première, c'est que, dans une Assemblée quelconque, il ne faut pas escompter seulement la force numérique des partis en présence, mais aussi et surtout leur force dynamique ; ce qu'exprime le langage vulgaire en disant que ce ne sont pas toujours les plus nombreux qui l'emportent. La seconde, c'est que tous les membres de l'Assemblée du 8 février, depuis l'extrême-droite jusqu'à la gauche, malgré les divergences qui les différenciaient au point de vue politique, ne poursuivaient en réalité qu'un seul but, un idéal commun, le salut de la France, et que pour arriver à cette fin, ils n'entendaient reculer devant aucun moyen, même devant le sacrifice de leurs convictions.

Le 17 février, la droite donna un premier exemple de cette abnégation en ratifiant le choix de M. Thiers comme chef du pouvoir exécutif de la République Française.

PREMIERE PARTIE

8 Février - 31 Août 1871

CHAPITRE PREMIER

L'élévation de M. Thiers au pouvoir

« M. Thiers est nommé chef du pouvoir exécu-
« tif de la République Française ; il exercera ses
« fonctions sous l'autorité de l'Assemblée Natio-
« nale, avec le concours des ministres qu'il aura
« choisis et qu'il présidera. »

Telle est la formule par laquelle, le 17 février 1871, l'Assemblée prétendait organiser le pouvoir exécutif.

En réalité, cette brève résolution, acclamée à l'unanimité, sans que le temps ou qu'une discussion quelconque fût venue la mûrir et la préciser, établissant en France un gouvernement dont la forme était à coup sûr une nouveauté, et peut-être une énigme : M. Thiers est à la fois chef du pouvoir exécutif, président du Conseil des ministres, et son propre premier ministre, ou plutôt, suivant l'expression de M. de Meaux, « son minis-

tère tout entier (1) ». Il reste membre de l'Assemblée qui vient de l'élire et il gouverne sous son autorité. Chacun de ses ministres est responsable en droit devant lui, en fait devant elle. C'est tout ensemble la séparation et la confusion des pouvoirs, le gouvernement parlementaire et le gouvernement congressionnel, le régime représentatif et le régime conventionnel. Et en présence de l'anomalie de cette situation, si nouvelle et si contradictoire, il est permis de se demander à quel motif ou à quel mobile a obéi l'Assemblée pour arriver ainsi du premier coup, sans débat, sans tâtonnements, à doter la France d'une semblable constitution.

Et même, le problème a deux inconnues : à côté, — au-dessus même — de la question constitutionnelle, une question politique se pose, celle de savoir comment une assemblée royaliste pût donner au chef du gouvernement qu'elle venait de former le titre de chef du pouvoir exécutif de la République Française. Car, quelque provisoire que devait être cette forme de gouvernement dans la pensée de ses auteurs, ce fait qu'une majorité de plus de 400 députés monarchistes ait délégué le pouvoir exécutif non pas à un des princes qui auraient pu y avoir, sinon des droits, du moins des prétentions légitimes, non pas même à un de ces esprits éminents qu'elle comptait dans son sein, mais à un homme qui, malgré son pa-

(1) Vicomte de Meaux, *Souvenirs politiques*, p. 58.

triotisme ardent, son immense popularité et son dévouement sans bornes, ne personnifiait aucun régime politique, qui n'était peut-être d'aucun, ne sachant quel serait le plus fort, ce fait, sans exemple jusqu'alors, d'un gouvernement établi par la majorité dans la forme et avec le chef désiré par la minorité, peut sembler une ironie de l'Histoire.

Cependant, cette double situation, si illogique en apparence, n'était que la conséquence nécessaire des événements. « Elle s'est produite, dit M. Esmein, sans que l'Assemblée fût partie d'aucune idée systématique, sous la simple pression des faits (1). »

Lorsque, en effet, l'Assemblée Nationale se réunit à Bordeaux, jamais la France n'avait été dans un tel dénuement d'institutions politiques.

Jamais, non plus, le besoin ne s'en était fait plus vivement sentir ; et, pour s'en rendre compte, il suffit de relire le discours que M. Thiers prononçait quelques jours plus tard, le 19 février : « Quelqu'un pourrait-il soutenir, disait-il, qu'il ne faut pas le plus tôt, le plus complètement possible, faire cesser l'occupation étrangère au moyen d'une paix courageusement débattue, et qui ne sera acceptée que si elle est honorable ; débarrasser nos campagnes de l'ennemi qui les foule et qui les dévore ; rappeler des prisons étrangères nos soldats, nos officiers, nos généraux prisonniers ;

(1) Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 410.

reconstituer avec eux une armée disciplinée et vaillante ; rétablir l'ordre troublé, remplacer ensuite et sur le champ les administrateurs démissionnaires ou indignes ; reformer par l'élection nos conseils généraux, nos conseils municipaux dissous ; reconstituer aussi notre administration désorganisée ; faire cesser des dépenses ruineuses ; relever, sinon nos finances, ce qui ne saurait être l'œuvre d'un jour, du moins notre crédit, moyen unique de faire face à des engagements pressants ; renvoyer aux champs, aux ateliers nos mobiles, nos mobilisés ; rouvrir les routes interceptées ; relever les ponts détruits ; faire renaître ainsi le travail partout suspendu, le travail qui peut seul procurer le moyen de vivre à nos ouvriers, à nos paysans (1) », un pays, en un mot, non plus à réorganiser, mais à organiser de toutes pièces, telle était la tâche de l'Assemblée Nationale en 1871.

Tâche singulièrement lourde, et que l'Assemblée ne pouvait remplir elle-même. Elle en était incapable, et d'ailleurs ne le désirait nullement. Si, jadis, le Long Parlement et la Convention avaient procédé ainsi, le système paraissait, dans la complexité de la vie politique moderne, trop précaire et trop rudimentaire. « Il n'est point d'Assemblée qui puisse songer à gouverner et à administrer par elle-même ; et quoique prétendant rester maîtresse du pouvoir exécutif, encore faut-

(1) *Journal Officiel*, 23 février 1871.

il qu'elle en délègue l'exercice à un homme ou à un comité. Le système des comités exécutifs de l'ancienne Convention, dont tous les membres étaient nommés par elle, et pour une courte durée, sauf à eux d'aviser ensuite à leur concert, est un système jugé depuis longtemps, qui ne saurait valoir pour assurer l'entente et l'unité d'action, la désignation d'un seul mandataire, sans terme fixe, chargé de gouverner sous sa responsabilité, avec des collaborateurs de son choix (1).

De toute nécessité, il fallait donc à l'Assemblée la coopération d'un pouvoir exécutif joignant à une autorité ferme et incontestée d'éminentes qualités organisatrices.

Or, un seul homme, en France, était capable d'assumer ce rôle, tant par ses connaissances approfondies en toutes choses que par l'éclat de sa situation politique : c'était M. Thiers. Le suffrage de vingt-six départements venait de le mettre d'un bond hors de pair ; il lui avait créé une situation unique au sein de l'Assemblée, où tout désormais le désignait au choix de ses collègues : sa lutte contre les aveuglements de l'Empire, son expérience éprouvée de la politique intérieure et extérieure, sa connaissance exacte des ressources de la France, sa science en matière de gouvernement, — science qu'il devait à la pratique des affaires sous les régimes passés — son voyage diplomati-

---

(1) Lefebvre : *Les origines et l'esprit de la Constitution de 1875*. Paris, 1882, p. 4.

que à travers l'Europe, au lendemain de nos premiers désastres, l'estime des chefs d'Etat étrangers et la confiance de tous les partis, n'ayant encore eu le temps d'en tromper aucun. « Je ne crois pas aux honneurs providentiels, disait J. Favre ; je ne sais cependant pas si un autre que M. Thiers aurait pu rendre les services que l'on attendait de lui et qu'il eut la gloire de prodiguer avec usure au milieu des difficultés et des périls dont nul ne pouvait prévoir l'étendue (1). »

A cette première raison, toute positive, du choix de M. Thiers comme chef du pouvoir exécutif, s'en ajoutait une seconde : l'impossibilité des partis de droite de restaurer en France un régime monarchique.

L'Empire, en effet, emporté dans la tourmente de Wissemburg, de Wœrt et de Sedan, s'était écroulé le 4 septembre pour ne plus se relever.

Quant à la Royauté, malgré les chances apparentes de réussite que lui donnait la composition nouvelle de l'Assemblée, de trop nombreux arguments militaient contre elle et devaient faire ajourner à une date indéterminée son rétablissement.

Les prétendants, qu'ils s'appelassent le comte de Chambord ou le duc d'Aumale, préféraient rester à jamais écartés du trône de France que de

(1) J. Favre, *Le Gouvernement de la Défense nationale*, t. III, p. 53.

sembler profiter des malheurs de la patrie pour le reconquérir. Deux fois les Bourbons étaient rentrés escortés des baïonnettes prussiennes. Le faire une troisième fois eût été commettre une faute dangereuse.

D'ailleurs, la nécessité de la politique en 1871 permettait à peine aux royalistes la conception de semblables projets. La droite de l'Assemblée, composée de membres également neufs et inexpérimentés, divisée en deux fractions rivales de force équivalente, était impuissante sans un chef énergique qui pût la guider dans la lutte parlementaire.

Or, l'intransigeance et l'aveuglement du comte de Chambord suffirent à rendre vaine toute tentative de restauration bourbonnienne et à aliéner à sa cause les sympathies des orléanistes. Ceux-ci, d'autre part, bien que reconnaissant la légitimité de la candidature du comte de Chambord, considéraient le succès électoral de ses partisans comme un incident transitoire, un triomphe sans lendemain, et attendaient que la nation vînt elle-même se remettre entre les mains du duc d'Aumale.

Si l'on ajoute que la République existait en fait depuis le 4 septembre, qu'elle avait acquis ainsi une véritable possession d'état qui était peut-être le plus décisif des arguments en sa faveur, on comprendra sans peine que la majorité pouvait difficilement repousser le choix de M. Thiers. Elle le plaça à l'unanimité à la tête du gouvernement. Et « comme M. Thiers tenait à ce mot de Répu-

blique, et qu'il était difficile, en lui conférant le pouvoir, de lui refuser le titre qu'il entendait porter (1) », elle lui donna celui de chef du pouvoir exécutif de la République Française, sans soupçonner pour l'avenir le péril possible d'une telle dénomination, le danger du fait accompli.

Le vote du 17 février semble donc dû à la logique des faits plus qu'aux savantes combinaisons des hommes d'Etat, et n'apparaît à première vue que comme la résultante obligée de ces deux causes : les aptitudes personnelles uniques de M. Thiers d'une part, et, d'autre part, les compétitions rivales d'un trop grand nombre de prétendants. C'est dans ce sens que l'on a pu dire « que l'Assemblée, en le choisissant d'un mouvement spontané, le recevait, pour ainsi dire, des circonstances (2) ». C'est dans ce sens également que M. Thiers se plaisait plus tard à invoquer la nécessité et la contingence des événements, lorsque la droite, qui prétendait l'avoir librement choisi, voulait librement se séparer de lui. « C'est à Bordeaux, disait-il, que mes relations avec cette grande Assemblée ont commencé. Vous savez quelle était notre situation alors. Vous avez bien voulu m'offrir le pouvoir, et, dans les circonstances où nous étions, me l'offrir, c'était me donner l'ordre impérieux de l'accepter... Eh bien! quelqu'un pourra-t-il dire

(1) De Meaux, *Souvenirs politiques*, p. 34.
(2) Ch. de Mazade, *Monsieur Thiers*, p. 400.

que je l'ai sollicité quand on m'a donné le pouvoir ! Qu'il se lève celui qui pourra dire que je l'ai sollicité de quelque manière que ce soit ! Non !... Mais *vous ne m'avez pas choisi, vous m'avez reçu des circonstances*... Quelles ont été les conditions des pouvoirs que vous m'avez remis ? M'avez-vous imposé des conditions ? Vous en ai-je fait aucune ? Nous étions sous la pression terrible des événements ; c'était de la situation que naissaient les conditions devant lesquelles tous devaient s'incliner sans les discuter : aucun de nous ne les a discutées, moi pas plus que vous, vous pas plus que moi (1). » Et, le 24 mai 1873, il ajoutait encore : « J'ai été appelé au pouvoir dans une des circonstances les plus graves de notre histoire... Dans ces circonstances, vous le savez bien, je n'ai pas cherché le pouvoir, je ne l'ai pas désiré : j'en étais épouvanté. Vous n'avez pas délibéré en me le donnant ; je n'ai pas délibéré en l'acceptant. Vous et moi, *nous étions sous le poids de la nécessité* (2). »

La nécessité de la situation, la pression impérieuse des circonstances, telle est la cause principale de la résolution du 17 février.

La cause principale, mais non la cause unique, car il serait dangereux, en effet, d'appliquer ici dans toute sa rigueur le déterminisme de Tolstoï, et de dire avec lui « que les prétendus grands

(1) *Journal Officiel*, 30 nov. 1872.
(2) *Journal Officiel*, 25 mai 1873.

hommes ne sont que les étiquettes de l'histoire ; qu'ils donnent leur nom aux événements sans même avoir, comme les étiquettes, le moindre lien avec le fait lui-même [1] ». M. Thiers était tout désigné au choix de l'Assemblée. Il était, selon la parole de M. de Meaux, « l'homme inévitable [2] ». Les malheurs de la France indiquaient clairement son devoir à la majorité ; ils pesaient sur sa volonté, et eussent rendu criminelle toute solution contraire ; mais au fond son libre arbitre n'en subsistait pas moins, qui pouvait lui faire répéter le vieil adage romain : *Coactus volui, sed volui*, et rendit son sacrifice plus méritoire ; M. Thiers lui était imposé, c'est vrai, mais encore fallait-il qu'elle l'acceptât, qu'elle ratifiât par son vote la décision du pays, et devînt ainsi — on l'a quelquefois oublié — le second facteur de son élévation au pouvoir. Ce sera d'ailleurs son plus beau titre de gloire, d'avoir choisi dans le terrible dilemme qu'on lui posait : la Monarchie ou la République, mais la République avec M. Thiers, c'est-à-dire avec la quasi certitude d'un prompt relèvement de la France, la seconde des deux alternatives.

---

(1) Tolstoi, *La guerre et la paix.*

(2) Vicomte de Meaux, *Souvenirs politiques*, p, 19.

CHAPITRE III

L'Organisation du pouvoir exécutif.

SECTION PREMIÈRE

Aperçu général sur le régime du 17 février.

Lorsque l'Assemblée Nationale acclama M. Thiers comme chef du pouvoir exécutif de la République Française, son désir de relever la France et, il faut le dire, sa confiance en la loyauté de M. Thiers étaient tels qu'elle ne pensa même pas à définir ses pouvoirs dans un texte précis et à énumérer limitativement ses devoirs et ses prérogatives. Y eût-elle songé, d'ailleurs, cette omission eût été toute naturelle : on confiait à M. Thiers la mission de chasser les Allemands et de reconstituer le pays ; il était juste qu'on lui en donnât les moyens.

Mais il fallait compter sur l'esprit français, et l'on pouvait craindre qu'une fois le danger passé, c'est-à-dire au lendemain même de la signature des Préliminaires, « des machiavels de tous les partis » ne manqueraient pas de contester les pou-

voirs de M. Thiers en invoquant comme argument le silence même et les lacunes du décret du 17 février.

Il n'en fut rien cependant. Les « myrmidons parlementaires — ainsi les appelle M. H. Pessard — n'embarrassèrent point ses jambes du fil blanc de leurs malices », et à aucune époque, M. Thiers ne fut accusé d'usurpation ou de détournement de pouvoirs.

C'est qu'en effet, lorsqu'une difficulté quelconque surgissait, les esprits n'étaient point embarrassés. Au lieu de discuter longuement, de consacrer à des questions secondaires un temps précieux aux intérêts du pays, ils se référaient d'un commun accord à une constitution dont l'Assemblée de Bordeaux n'avait fait — inconsciemment peut-être — que rééditer les grandes lignes : la Constitution du 4 novembre 1848.

Il était logique d'agir ainsi, car la physionomie des deux gouvernements de 1848 et de 1871 était identique en bien des points.

Dans les deux cas, le pouvoir législatif était représenté par une assemblée unique composée de 750 membres environ, élus de la même façon, par départements et au scrutin de liste. Bien plus, les personnalités les plus marquantes du parti républicain en 1848 se retrouvent en 1871 sur les bancs de la gauche : Et. Arago, Arnaud de l'Ariège, L. Blanc, H. Carnot, Marc Dufraisse, Pascal Duprat, Ferrouillat, Gambon, Gent, J. Grévy, V. Hugo, H. Martin, Ledru-Rollin, Joigneaux,

Pierre Lefranc, Félix Pyat, Edg. Quinet, Rolland, Schoelcher.

Même structure du gouvernement. Mêmes hommes à la gauche de l'Assemblée. Avec cela, d'une part une constitution très détaillée — 116 articles — d'autre part un embryon de constitution : rien d'étonnant, dès lors, à ce que, dès le premier jour, les membres de l'Assemblée Nationale prissent comme modèle et comme règle les errements de 1848.

Et en fait, lorsque l'on parcourt dans le *Journal Officiel* les premiers débats de Bordeaux, on constate que, même avant le 17 février, à chaque problème soulevé, les orateurs proposent la solution qui prévalait en 1848. « En 1849, dit M. Benoist d'Azy le 13 février 1871, l'Assemblée Législative, composée comme celle-ci de 750 membres, s'était divisée en 15 bureaux de 50 membres chacun (1) ». Et le 14 février : « Ainsi que cela a été convenu entre nous dans notre réunion préparatoire d'hier, il va être procédé au tirage au sort des bureaux, suivant les formes usitées dans nos anciennes assemblées... Si nous nous reportons à ce qui existait à l'époque de l'Assemblée Nationale de 1849, nous voyons que les 750 membres qui la composaient étaient répartis en 15 bureaux (2). De même,

(1) *Journal Officiel*, 16 février 1871.
(2) *Journal Officiel*, 17 février 1871.

plus tard, dans la séance du 1er mars, lorsque l'Assemblée se demanda si certains députés qui n'avaient pas encore été validés pourraient voter les préliminaires du traité, M. Victor Lefranc répondit : « L'Assemblée Constituante de 1848 en a jugé ainsi (1) ».

Ce qu'il faut retenir de ces déclarations — et ce qui en fait l'intérêt — c'est qu'elles indiquent, dans le silence de la Constitution du 17 février, la source où l'on doit puiser pour résoudre les difficultés d'interprétation qui peuvent surgir, et connaître en détail les rouages de ce régime.

SECTION II

Organisation proprement dite du Pouvoir exécutif (2).

§. I. Le chef de l'Etat.

Article I. *Election, durée, révocation.*

M. Thiers, le chef de l'Etat, portait le titre de chef du pouvoir exécutif de la République Française, président du Conseil des ministres.

Il fut élu le 17 février, à l'unanimité des suffrages de l'Assemblée Nationale, pour un temps

(1) *Journal Officiel*, 3 mars 1871.

(2) Dans cette section, nous avons employé, à cause de sa clarté, le plan de M. Esmein, dans son *Cours de droit constitutionnel*, IIe partie, chapitres I et III.

indéterminé. Cette affirmation ressort du considérant ainsi conçu, ajouté par la commission au texte primitif de la résolution : « L'Assemblée « Nationale, considérant qu'il importe, en atten- « dant qu'il soit statué sur les institutions de la « France, de pourvoir immédiatement aux néces- « sités du gouvernement et à la conduite des négo- « ciations, décrète..... etc. »

Cette situation était essentiellement instable : « C'était, dit M. Esmein, une délégation dans le sens le plus rigoureux et le plus étroit du mot, sans durée fixe, mais toujours révocable (1). » Elle pouvait, en effet, prendre fin de deux façons : ou bien par la révocation de l'Assemblée sous l'autorité de laquelle il gouvernait à titre de simple mandataire ; ou bien par démission adressée au président de l'Assemblée, et acceptée par cette dernière. Pendant toute la durée de ses pouvoirs, M. Thiers eut, nous le verrons, un goût très vif pour ce que l'on a appelé le jeu de la démission, obligeant toujours l'Assemblée à choisir entre ces deux alternatives : laisser passer une mesure à laquelle elle était hostile, pour le conserver à la tête du gouvernement, ou repousser le projet, et le voir se démettre de ses fonctions. Il se savait indispensable ; il abusa du jeu, qui, le 24 mai 1873, ne devait plus amuser personne.

---

(1) Esmein. *Droit constitutionnel*, p. 410.

La dotation du chef du pouvoir exécutif est fixée à la somme de 600,000 francs par an (1).

ARTICLE 2. — *Les pouvoirs du chef de l'Etat.*

Ces pouvoirs se divisent en deux groupes. Ils tendent, soit à l'exécution des lois, c'est-à-dire à l'exercice *stricto sensu* de la fonction exécutive, soit à la confection d'actes supposant de la part du chef de l'Etat un certain choix discrétionnaire, une certaine liberté de décision. Ces attributions, plus spécialement nommées prérogatives du chef de l'Etat, sont du reste tempérées par sa responsabilité devant l'Assemblée et par celle de ses ministres.

I. Pouvoirs qui tendent à l'exécution des lois.

Il sont au nombre de deux : 1° la promulgation des lois ; 2° le pouvoir réglementaire.

A. Promulgation des lois.

Le chef du pouvoir exécutif *promulgue* les lois votées par l'Assemblée et donne l'ordre aux agents de la force publique de veiller à leur exécution. Il les *publie,* conformément aux errements de 1848 (2), dans le délai d'un mois à partir du jour où elles auront été votées par l'Assemblée Natio-

(1) Loi de finances du 16 septembre 1871.
(2) Constitution de 1848, art. 41, 42 et 57.

nale, dans le délai de trois jours pour les lois déclarées urgentes.

Quant au droit de *sanction*, M. Thiers ne le possède pas encore. Ce sera une innovation de la loi du 13 mai 1873. Innovation nécessaire alors, car cette loi enlèvera au Président de la République la libre entrée au Parlement, mais inutile sous le régime du 17 février, puisqu'il prend part aux débats et peut conseiller à l'Assemblée telle mesure qui lui semble opportune.

B. Pouvoir réglementaire.

Le chef du pouvoir exécutif possède, en outre, le pouvoir réglementaire : par des décrets généraux, il peut faire des règlements ayant pour objet de compléter ou d'expliquer les dispositions de la loi.

La résolution du 17 février ne vise pas cette attribution d'une façon explicite. Mais elle existait déjà dans la Constitution de 1848 (1), et l'Assemblée Nationale l'admit implicitement en la consacrant maintes fois. C'est ainsi que la loi du 23 août 1871, établissant une augmentation d'impôts ou des impôts nouveaux en matière de timbre et d'enregistrement, dit, dans son article 24 : « *Un règlement d'administration publique* déterminera les formes et les conditions d'emploi des

(1) Constitution de 1848, art. 49. « Il surveille et assure l'exécution des lois. » Ces mots désignaient le pouvoir discrétionnaire. Conf. Esmein, *loc. cit.*

timbres mobiles créés en exécution de la présente loi. » Deux décrets suivirent, en effet, les décrets des 25 et 27 novembre 1871, *portant règlements d'administration publique.*

II. Les prérogatives du chef de l'Etat.

A. Pouvoirs se rapportant au gouvernement intérieur.

Le chef de l'Etat préside aux solennités nationales. C'est ce que disait déjà la Constitution de 1848 (1).

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

La loi du 17 juin 1871 lui donne le droit de grâce, mais réserve l'amnistie au pouvoir législatif. Cette distinction avait été introduite dans nos lois par la Constitution de 1848 (2). La loi du 17 juin la reproduisit dans ses articles 1 et 2 (3).

Néanmoins deux restrictions existent à l'exercice du droit de grâce par le chef de l'Etat. La première est indiquée par l'art. 3 : « Néanmoins la « grâce ne peut être accordée que par une loi aux « ministres et autres fonctionnaires ou dignitaires

---

(1) Constitution de 1848, art. 61. « Il préside aux solennités nationales. »

(2) Constitution de 1848, art. 55. « Le Président de la République a le droit de faire grâce. Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. »

(3) Loi du 17 juin 1871, article 1er. « Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. »

Id., art. 2. « L'Assemblée nationale délègue le pouvoir de faire grâce au Président du Conseil des ministres, chef du pouvoir exécutif de la République française. »

« dont la mise en accusation a été ordonnée par « l'Assemblée Nationale. » La seconde vise « les « personnes condamnées pour infractions quali- « fiées crimes par la loi à raison du fait se ratta- « chant à la dernière insurrection à Paris et dans « les départements depuis le 15 novembre 1871 (1). » Pour ces condamnés, la procédure est plus compliquée. Elle intéresse à la fois l'exécutif et le législatif. Les recours sont instruits par le ministre de la justice qui les transmet au président de l'Assemblée nationale. Une commission de quinze membres, choisie par l'Assemblée au scrutin secret, les examine alors et donne son avis. « La grâce, « dit l'art. 4 *in fine*, ne pourra être accordée par « le chef de l'Etat que conformément à l'avis de « cette commission. En cas de dissentiment entre « la commission et le chef du pouvoir exécutif, la « condamnation sera exécutée. » La majorité voulait donner des garanties à la répression. Son but fut atteint — mais non dépassé, puisque la commission, malgré la juste fermeté dont elle fit preuve, sut ne pas être impitoyable. Sur 9,600 condamnés contradictoirement, 1,861 bénéficièrent d'un avis favorable (2).

Enfin, le chef du pouvoir exécutif dispose de la force armée, comme déjà en 1848 (3). Sur un point

---

(1) Art. 4.

(2) Chiffres puisés dans Hanotaux, *Histoire contemporaine*, t. I, p. 213.

(3) Art. 50. — Il dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne.

spécial, une loi intervint, la loi du 28 avril 1871, qui conféra pendant trois mois à M. Thiers le droit de déclarer l'état de siège dans les départements autres que celui de Seine-et-Oise, et à condition de solliciter la ratification de l'Asssemblée.

B. Rapports du Chef du Pouvoir exécutif avec l'Assemblée.

Les rapports du chef du pouvoir exécutif avec l'Assemblée ont lieu uniquement à l'occasion de la confection des lois.

Le chef de l'Etat a le droit d'initiative concurremment avec l'Assemblée. Ce droit, réédité de la Constitution de 1848 (1), fut confirmé par la Révolution du 13 février 1871 : « Le règlement de l'Assemblée Nationale, disait M. de Ventavon le 1er février 1875, rendu exécutoire par la résolution du 13 février 1871, attribue expressément au Président de la République le droit de présenter tous les projets de lois que bon lui semble (2).»

De plus, M. Thiers peut prendre la parole au sein de l'Assemblée toutes les fois qu'il en manifeste le désir, ce que la Constitution de 1848 ne permettait pas; ce qui devait aussi lui donner toute sa force.

---

(1) Art. 49. — Il a le droit de faire présenter des projets de lois à l'Assemblée Nationale par les ministres.

(2) *Annales de l'Assemblée Nationale*, t. XXXVI, p. 387.

Quant à la réglementation de l'activité de l'Assemblée, on conçoit que le chef du pouvoir exécutif n'ait sur elle aucune action. Le pouvoir législatif est personnifié dans une Assemblée unique, qui reste le seul dépositaire de la souveraineté nationale. Et l'on comprendrait difficilement qu'un pouvoir émané d'elle, et restant théoriquement sous son étroite dépendance, pût la convoquer, la dissoudre, ou l'ajourner à son gré : « Elle seule, dit M. Esmein en parlant d'une pareille Assemblée, peut s'ajourner une fois constituée ; et elle doit toujours être virtuellement en exercice, prête à reprendre sa session dès que son bureau ou sa commission intermédiaire la convoquent. Cela vient de ce qu'elle constitue éminemment la représentation nationale ; la nation ne saurait cesser un moment d'être représentée. Comment admettre, d'ailleurs, que le pouvoir législatif, considéré comme nécessairement dominant, soit obligé, pour rentrer en activité, d'attendre une convocation émanant du pouvoir exécutif, son subordonné ? N'est-il pas ridicule qu'un Président de la République, c'est-à-dire du gouvernement dont l'essence est la souveraineté nationale, puisse dire à la représentation nationale : « Tu n'iras pas plus loin », et que, non content de la dissoudre, il puisse encore la suspendre et l'ajourner (1) ? »

---

(1) Esmein. Deux formes de gouvernement *Revue du droit public et de la science politique*, janvier et février 1894, pp. 15-61.

C. Rapports avec les puissances étrangères.

Le chef du pouvoir exécutif est d'abord le représentant général de la France dans ses rapports avec les puissances étrangères. A ce titre, il reçoit les lettres de créance attestant le caractère diplomatique des ministres envoyés par les puissances, agrée les personnes chargées de cette mission, et leur répond au nom de la France. Ainsi, le 17 février, le jour même de son élévation au pouvoir, M. Thiers eut la visite de lord Lyons, du commandeur Nigra et du prince de Metternich qui lui notifièrent la reconnaissance du gouvernement français par l'Angleterre, l'Italie et l'Autriche.

Mais c'est surtout à l'égard des négociations franco-allemandes que M. Thiers reçut de l'Assemblée des pouvoirs discrétionnaires. Le 17 février, après la déclaration de M. Keller, au nom des députés du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Meurthe et de la Moselle, après la réponse de M. Thiers qui était, comme l'a dit plus tard M. Jules Favre, « le langage du bon sens et de la probité politique », une commission, nommée à la hâte par l'Assemblée, rédigea le rapport suivant, adopté à l'unanimité, et qui donna plein pouvoirs aux négociateurs : « L'Assemblée Nationale, ac-
« cueillant avec la plus vive satisfaction la décla-
« ration de M. Keller et de ses collègues, s'en
« remet à la sagesse de ses négociateurs. »

C'était un blanc-seing, comme le fit observer

M. Henri Rochefort, mais un blanc-seing nécessaire à M. Thiers pour qu'il pût mener à bien sa périlleuse besogne.

D'ailleurs, tout contrôle de l'Assemblée ne disparaissait pas, puisqu'une commission de quinze membres, nommée par elle, devait assister les négociateurs : « Une commission de quinze mem-« bres — tel est le texte de la proposition déposée « le 19 février par M. Jules Favre et adoptée par « l'Assemblée — sera nommée par les bureaux « de l'Assemblée. Cette commission assistera les « négociateurs, recevra d'eux les communications « qui pourront l'éclairer, donnera son avis, et « fera son rapport à l'Assemblée. » Elle était composée de MM. Benoist d'Azy, Teisserenc de Bort, de Mérode, Desseilligny, V. Lefranc, Laurenceau, baron Lespérut, Saint-Marc Girardin, Barthélemy Saint-Hilaire, général d'Aurelles de Paladines, amiral La Roncière Le Nourry, Pouyer-Quertier, Vitet, Batbie, amiral Saisset.

Plus tard, le 20 mars, lors de la lutte du gouvernement contre le nouvel ennemi qui le menaçait, la Commune, l'Assemblée nomma une seconde commission chargée d'assurer l'action combinée des deux pouvoirs. Elle comprenait : MM. le duc d'Audiffret-Pasquier, Cordier, duc Decazes, Berryer, Ancel, de Lasteyrie, amiral Jauréguiberry, général Ducrot, Barthélemy Saint-Hilaire, Gaultier de Rumilly, amiral La Roncière Le Nourry, Rameau, Vilet, général Martin des Pallières et Delille.

Il est juste d'ajouter que ces commissions n'eu-

rent jamais qu'un rôle, celui d'enregistrer passivement les décisions du chef du pouvoir exécutif et de les communiquer à l'Assemblée. « Hier, écrit M. Martial Delpit, le 6 mai 1871, j'assistais à une réunion très intéressante à la rue des Réservoirs ; M. le duc d'Audiffret-Pasquier en est le nouveau président. Il nous donnait les détails les plus curieux sur la Commission des Quinze, ou plutôt sur les relations de cette commission avec le pouvoir exécutif. Cette pauvre commission s'opposa au mal, mais ne put l'empêcher. M. Thiers se moqua d'elle (1). » M. Thiers resta donc devant la Commune, comme devant M. de Bismark, le seul négociateur de la République Française, et le rôle de l'Assemblée dut se borner, comme déjà en 1848, à approuver les traités qu'il avait négociés (2).

Enfin — et c'est sa dernière attribution dans cet ordre d'idées — le chef du pouvoir exécutif peut déclarer la guerre, mais seulement avec l'assentiment du pouvoir législatif. « Il veille à la défense de l'Etat, mais il ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée Nationale (3). »

---

(1) Martial Delpit. *Journal et Correspondance*, publié par M. le baron des Valades, p. 144. (Paris, Firmin-Didot, 1896).

(2) Art. 53. Il négocie et ratifie les traités ; aucun traité n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée Nationale.

(3) Constitution de 1848, art. 53.

Article 3. *Responsabilité du chef de l'Etat.*

Le chef de l'Etat exerce ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée Nationale. » A cette responsabilité vient s'ajouter celle des ministres. L'étude des faits montrera que la responsabilité de M. Thiers finit par absorber celle des ministres et ne fut elle-même qu'une clause d'irresponsabilité.

§ II. Les Ministres.

Article 1. *Nomination, révocation.*

Les ministres sont nommés par décret du chef du pouvoir exécutif. Cette prérogative est formellement conférée à M. Thiers par la résolution du 17 février. « Il exercera ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée Nationale, avec le concours de ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera. »

Le droit pour le chef de l'Etat de nommer ses collaborateurs entraîne comme conséquence immédiate celui de les révoquer.

Les portefeuilles sont au nombre de neuf : Intérieur, Affaires étrangères, Justice, Finances, Instruction publique et Cultes, Guerre, Marine, Agriculture et Commerce, Travaux publics. Ce nombre n'avait pas été déterminé par la résolution du 17 février. Ce fut M. Thiers qui dut le fixer de sa propre autorité, se référant encore sur ce point aux errements de 1848.

Article 2. *Conseil des ministres.*

Le Conseil des ministres, c'est-à-dire l'ensemble des ministres agissant non plus isolément, chacun pour son département particulier, mais en corps, est présidé par le chef de l'Etat qui porte également le titre de président du Conseil des ministres. Cette disposition de la résolution du 17 février n'est d'ailleurs que la consécration de ce qui existait implicitement dans l'art. 64 de la Constitution de 1848 : « Il (le président) nomme et révoque *en Conseil des ministres* les agents diplomatiques... etc. ».

Article 3. *Responsabilité.*

Comme en 1848, les ministres sont politiquement responsables devant l'Assemblée. « Est-ce qu'il a pu entrer dans l'idée d'aucun de nous, disait M. Dufaure le 28 novembre 1872, que nous accepterions le mandat ministériel sans accepter en même temps la responsabilité qui s'y attache? Elle n'a été que sous-entendue dans vos lois jusqu'au 31 août 1871. » Mais, comme en 1848 aussi, cette responsabilité est toute théorique et vient se confondre avec celle du chef du pouvoir exécutif. Dans toutes les questions graves, celui-ci intervient, monte à la tribune, expose la politique du gouvernement et couvre ses subordonnés. M. le duc de Broglie, dans son rapport présenté à l'Assemblée Nationale le 21 février 1873, décri-

vait ainsi ce régime : « Du moment où il (le chef du pouvoir exécutif) est present à nos débats, y est le premier et presque le seul représentant de sa politique, les ministres disparaissent derrière lui, et leur responsabilité, couverte par la sienne, ne paraît plus que nominale. »

CHAPITRE III

Fonctionnement pratique et caractères du régime du 24 février.

I

M. Thiers dut ses pouvoirs à une circonstance exceptionnelle : la conduite des négociations qui allaient s'ouvrir avec l'Allemagne. D'autre part, le décret du 17 février lui laissa une liberté d'action exceptionnelle aussi, en tous cas absolue. Il fallait donc s'attendre à ce que, au mépris de toute tradition parlementaire, il se formât du gouvernement qu'il allait composer une conception neuve, personnelle, une conception dictée et justifiée uniquement par la contingence des événements.

Ce résultat tarda peu : le lendemain même de son élévation au pouvoir, il manifesta l'originalité de ses vues dans le choix de ses ministres et dans le rôle singulièrement restreint qu'il sut leur assigner.

Le premier ministère de M. Thiers fut composé le 18 février. Il comprenait :

Aux Affaires étrangères.	MM. J. Favre	
A l'Intérieur..	E. Picard	républicains.
A l'Instruction publique et cultes	J. Simon	
A la Justice	Dufaure	centre gauche.
A la Marine.....	Amiral Pothuau	
A la Guerre	Général Le Flô	
A l'Agriculture et commerce.....	Lambrecht	centre droit.
Aux Finances	Pouyer-Quertier	
Aux Travaux publics....	de Larcy.	droite.

C'était en somme, en face d'une Assemblée royaliste, un cabinet formé de cinq portefeuilles appartenant à la gauche, — dont trois, les plus importants : Affaires étrangères, Intérieur, Instruction publique et Cultes, à la gauche pure, et les deux autres au centre gauche, — de trois membres du centre droit et d'un seul légitimiste, alors que ce dernier parti comprenait à lui seul près du tiers de l'Assemblée.

Un pareil choix était loin d'être conforme aux traditions parlementaires qui veulent que les ministres soient pris dans la majorité ; et certains historiens font un grief à M. Thiers d'avoir ainsi constitué un ministère de combat. « M. E. Picard, dit M. Samuel Denis, était un républicain modéré qui ne mettrait vraisemblablement nul retard à faire rentrer dans l'ombre les proconsuls de M. Gambetta. Mais par qui les remplacerait-il, sinon par des préfets appartenant au parti politique auquel il appartenait lui-même ? Et que deviendrait

alors cette fiction de la souveraineté de l'Assemblée Nationale, si le gouvernement créé par elle semblait, par sa composition même, devoir entrer en lutte avec elle dès le lendemain même de sa constitution?

« Tout cela était gros de menaces, et le choix de M. J. Simon comme ministre de l'Intérieur et des Cultes n'était pas plus rassurant. M. J. Simon, qui devait s'illustrer plus tard en luttant avec persévérance contre les entreprises antilibérales et anticléricales de M. Jules Ferry, n'en était pas moins un adversaire fort résolu de la liberté d'enseignement telle qu'elle était comprise par les députés de la majorité. C'était, de plus, un philosophe, fort étranger aux choses de la religion; et faire de lui le ministre des Cultes et le grand maître de l'Université, c'était aller à l'encontre des opinions et des croyances de ceux au nom desquels il allait avoir à nommer les évêques et à rédiger les programmes de l'enseignement officiel (1). »

Il ne faut cependant pas s'illusionner. Ce qui peut sembler à l'heure actuelle une anomalie gouvernementale était dû, le 17 février, à cette idée essentiellement patriotique de M. Thiers, que toutes les forces vives de la nation devaient être employées au salut de la France. Or, comme cette énergie se condensait en un petit nombre d'individus, il importait de les faire participer au gouvernement, à quelque fraction de l'Assemblée

(1) Samuel Denis, *Histoire Contemporaine*, t. III, p. 27.

qu'ils appartiennent. Leurs opinions politiques étaient de peu de poids à côté de leurs mérites, puisque la politique elle-même n'était que le but accessoire et subsidiaire de l'Assemblée et qu'elle consistait, en ce qui concernait les négociations, à suivre celle de M. Thiers : « Vous m'avez laissé le choix de mes collègues, dit-il en les présentant à l'Assemblée, le 19 février. Je les ai choisis sans autre motif de préférence que l'estime publique universellement accordée à leur caractère, à leur capacité ; et je les ai pris, non pas dans l'un des partis qui nous divisent, mais dans tous, comme a fait le pays lui-même en vous donnant ses votes, et en faisant figurer souvent sur la même liste les personnages les plus divers, les plus opposés en apparence, mais unis par le patriotisme, les lumières et la communauté des bonnes intentions. »

Et, en fait, dans le choix des membres du Cabinet du 18 février, M. Thiers se préoccupa moins de leurs convictions politiques que de leur compétence propre.

MM. J. Favre, Ernest Picard, J. Simon et Le Flô conservèrent les portefeuilles qu'ils avaient occupés sous le gouvernement de la Défense Nationale.

M. J. Favre qui, en septembre, avait fait le voyage de Ferrières, puis conclu la convention d'armistice du 28 janvier, était tout désigné pour devenir le collaborateur, « le compagnon de martyre » de M. Thiers dans les négociations franco-allemandes. La Droite jugeait même avec M. de

Meaux « qu'il était juste que le traité qui allait nous dépouiller fût signé de l'auteur de la formule imprudente : « Pas un pouce de notre territoire, pas un pouce de nos forteresses (1) ».

Il ne mit, comme il le raconte lui-même, qu'une condition à son acceptation : le maintien de M. E. Picard au ministère de l'intérieur. « Je demandai que l'intérieur fût confié à M. E. Picard, dont j'avais pu, surtout depuis le siège, apprécier la rare valeur..... On le juge avec raison le plus étincelant des orateurs; on ne sait point assez qu'il est l'un des politiques les plus habiles de notre temps. M. Thiers le jugeait comme moi, et consentit avec empressement à sa nomination (2). »

Pour M. Jules Simon, outre les liens d'amitié qui l'unissaient à M. Thiers, on appréciait surtout en lui sa compétence personnelle à la tête du ministère de l'Instruction publique, son « libéralisme », et les services qu'il avait rendus au gouvernement de Paris dans sa lutte contre la délégation de Bordeaux. Enfin — et c'était peut-être son plus grand titre aux yeux du pays et de l'Assemblée — n'avait-il pas toujours montré à l'Empire une hostilité ouverte ? Le 9 décembre, quelques jours avant le plébiscite, n'ouvrait-il pas son cours de philosophie à la Sorbonne par ces paro-

---

(1) Hanotaux, *Histoire contemporaine*, I, 90.

(2) J. Favre, *Le Gouvernement de la Défense Nationale*, III, 56 et 58.

les célèbres : « Messieurs, je suis ici professeur de morale ; je vous dois la leçon et l'exemple. Le droit vient d'être publiquement violé. N'y eut-il dans les urnes qu'un seul bulletin pour prononcer la condamnation, je le revendique d'avance, il sera de moi. »

A la Guerre et à la Marine, M. Thiers plaça le général Le Flô, qui, après le 4 septembre, avait organisé la défense de Paris, et l'amiral Pothuau, en souvenir de sa brillante conduite pendant le siège : « Ni dans la pensée de M. Thiers, dit M. J. Simon, ni dans celle de la Chambre, leur nomination, au moment où elle eût lieu, n'avait un caractère politique (1) ». D'ailleurs, en ce qui concerne l'amiral Pothuau, M. Thiers expliqua suffisamment, dans son discours du 10 mars, les motifs de son choix : « Le ministre de la Marine, dit-il, pouvait rester à Bordeaux ; nous l'avons voulu à Paris parce qu'il y est populaire, parce qu'il y est illustre, non seulement par beaucoup de sens, mais par un courage calme qui a frappé tous les habitants de Paris, et qu'il s'y est acquis une popularité dont nous sommes heureux de nous servir. »

Les autres ministres, MM. Lambrecht, de Larcy et Dufaure, se recommandaient surtout par leur glorieux passé parlementaire.

M. Lambrecht partageait en matières économiques, et surtout en matière de douanes, les opi-

(1) J. Simon, op. cit., I, 71.

nions de M. Thiers. Aussi fut-il placé au commerce, bien que sa qualité d'ingénieur des ponts et chaussées le désignât plutôt pour les Travaux publics.

Ce fut M. de Larcy, ancien membre des Chambres de 1839 et de 1846, « sorte d'otage légitimiste (1) », qui reçut ce portefeuille.

Quant à M. Dufaure, député de 1834 à 1849, ministre en 1836 avec M. Thiers, en 1839, en 1848 sous Cavaignac, en 1849 sous le Prince-Président, élu le 8 février dans cinq départements, son talent éclatant d'orateur et son expérience consommée des choses de la politique lui firent obtenir, malgré ses opinions orléanistes très accentuées, le ministère de la Justice.

Un ministère restait à pourvoir : les Finances. M. Thiers songea un instant à M. Buffet, puis se décida pour M. Pouyer-Quertier Membre du corps législatif sous l'Empire, il avait fait partie de la Droite dynastique. Mais ses opinions économiques nettement protectionnistes, celles précisément de M. Lambrecht et de M. Thiers, l'appelèrent au cabinet : « C'est un calculateur de premier ordre, écrivait M. Thiers à M. J. Simon, fécond en ressources, vaillant au dernier point (2) ». Sa haute compétence en matière financière devait préparer la libération du territoire.

Ainsi, ce que l'on a appelé un ministère de

(1) J. Favre, op. cit., III, 58.
(2) J. Simon, op. cit., I, 72.

combat n'était, en réalité, qu'un ministère de *circonstances*. Il est seulement regrettable que les circonstances n'aient pas permis à M. Thiers de prendre pour collaborateurs des hommes plus étrangers au gouvernement de la Défense Nationale, ce qui eût rassuré à la fois la gauche et la majorité. « Le choix d'hommes moins avancés comme opinions, dit M. Zévort, mais moins mêlés aux derniers événements, eût été plus habile, et, aux yeux des républicains eux-mêmes, plus significatif; il eût surtout moins froissé les parisiens, et Paris était déjà le point noir dans l'horizon gouvernemental (1). »

D'ailleurs, en présence de la conception que M. Thiers se faisait de son propre rôle de chef du gouvernement, l'homogénéité du cabinet importait peu, et le contre-seing de tel ou tel ministre, de M. J. Simon ou de M. de Larey, n'était qu'une formalité constitutionnelle, sans aucune portée politique. Bien que le Conseil des ministres se réunît tous les matins à la présidence (2), M. Thiers se considérait comme son propre premier ministre, empiétait sur les fonctions de ses collaborateurs, agissait en leur place, leur dictait la conduite à suivre, et ne leur laissait d'autonomie que pour les détails de minime importance, réduisant leur tâche à ce que M. Woodrow Wilson appelle le

(1) Zévort. *Histoire de la Troisième République*, I, 157.
(2) Jules Simon, *op. cit.*, 2-241.

travail des bureaux (clérical part.). M. Maxime du Camp pouvait dire spirituellement que M. Thiers était l'ennemi du pouvoir personnel « toutes les fois qu'il ne pouvait pas l'exercer lui-même ».

Ainsi, dans les négociations avec les autorités prussiennes, s'il se fait presque toujours accompagner de son ministre des Affaires étrangères, M. Jules Favre, celui-ci joue un rôle le plus souvent passif : c'est toujours M. Thiers qui parle, qui discute, qui, passant tour à tour de la prière à la menace, arrive à arracher au vainqueur quelques concessions.

Le 19 février, le jour même où il a communiqué à l'Assemblée les noms des nouveaux ministres, M. Thiers part pour Versailles, où il arrive le 21 au matin. « Il se bat tout un jour avec M. de Bismark (1). » Et, après une lutte acharnée, il obtient une prolongation d'armistice jusqu'au 26.

Le lendemain (22 février), en tête à tête avec le chancelier de la Confédération du Nord, il discute sans succès les énormes prétentions allemandes. Le jeudi 24, il reçoit les deux financiers de Heckel et Bleischroder, écoute leurs propositions habiles qui consistaient, en définitive, à doubler notre rançon, réfute leur ingénieux système, grâce à sa dialectique serrée et sa haute compétence en matière de finances, et les éconduit enfin. L'après-midi et les deux jours suivants, il retourne à Versailles avec M. Jules Favre, soutient pendant qua-

(1) Jules Simon, op. cit., t. 116.

torze heures une lutte presque désespérée, en arrive à se demander, lui, un partisan de la paix, si devant les exigences allemandes, il ne vaudrait pas mieux continuer la guerre à outrance, et finit, dans cette scène tragique que M. Jules Favre nous rapporte tout au long, par rendre Belfort à la France et faire réduire d'un milliard le chiffre de l'indemnité de guerre.

Entre temps, il réorganise l'armée. Il obtient de M. de Bismark de porter de 40.000 à 120.000 hommes l'armée de Versailles. Il assiste au débarquement des prisonniers venant d'Allemagne, les dirige sur le camp de Satory, dont il a fait augmenter et améliorer les baraquements ; il leur fait distribuer des uniformes neufs, surveille personnellement les distributions de vivres, les visite tous les matins, leur parlant, les encourageant, et arrive, à force de patience et d'habileté, à rétablir chez ces vaincus de la veille le sentiment de la discipline et la confiance en leurs chefs : « On sent, disait M. E. Hervé, en constatant ces résultats, que la main d'un organisateur a passé par là ! (1) »

Mais c'est surtout pendant la Commune qu'il sait imposer ses décisions à son entourage et à vaincre sa résistance, agissant, tantôt comme chef du gouvernement, tantôt comme ministre, tantôt même comme un simple commandant de troupes. Le 18 mars, il voit le danger de laisser l'armée à

---

(1) Edouard Hervé, *Journal de Paris*, 1er juin 1871, recueilli dans « Trente ans de politique », p. 173.

Paris, où trop de germes de dissolution fermentent déjà, et se résout à gagner Versailles : « Ma résolution fut aussitôt prise dans ce sens, dit-il dans ses *Mémoires* ; mais il y avait dans le ministère trois hommes du 4 septembre : MM. J. Fabre, J. Simon et Picard, qu'il était difficile de convaincre de la nécessité de cette retraite. Je décidai donc moi-même la question, et je fis donner l'ordre au général Vinoy, vers six heures du soir, de repasser les ponts en se couvrant de son artillerie et de se replier sur Versailles par Sèvres, d'un côté, et Saint-Cloud de l'autre. Je laissai MM. Jules Favre, Jules Simon et Picard hésitants à me suivre, et, escorté de quelques chasseurs à cheval, je quittai Paris (1). »

Arrivé à Versailles, il se prépare au siège. Tous les matins, se réunissent à la présidence le capitaine de vaisseau Krantz, chef d'état-major du ministre de la Marine, le général Valazé, sous-secrétaire d'État à la Guerre, M. Sanson, intendant divisionnaire, le général Borel, chef de l'état-major général, M. de Franqueville, directeur général des chemins de fer, et le général Appert, commandant la subdivision de région de Versailles. Dans ce Conseil, on rend compte à M. Thiers des opérations de la veille, et l'on décide de ce que l'on fera dans la journée (2). Puis, M. Thiers se rend aux avant-postes. Il a un ministre de la Guerre ; le 6 avril, il

(1) Thiers, *Notes et souvenirs*, 141.
(2) Thiers, *Notes et souvenirs*, 147.

nomme un général en chef, le maréchal de Mac-Mahon ; mais, en fait, c'est lui qui dirige les opérations. « M. Thiers est toujours généralissime, écrit un témoin, M. Martial Delpit, le 30 avril ; Mac-Mahon prend humblement ses ordres à chaque minute. Le général Ducrot n'a pas voulu subir l'humiliation de recevoir les ordres d'un civil (1). » C'est lui, en effet, qui dirige l'emplacement des batteries, qui constate avec sa lorgnette les effets de l'artillerie, et indique les points faibles des fortifications. « Je signalai ce point aux généraux. Ils reconnurent que de Saint-Cloud et de Meudon on pourrait obtenir de grands résultats contre la place. On proposa d'armer ces positions de vingt canons ; j'en demandai cent... et la célèbre batterie, dite de Montretout, fut achevée en huit jours... Tous les jours de cette semaine, du 14 au 21 mai, je passai mon temps, tantôt aux batteries de Montretout, tantôt à celles du général de Cissey, où le danger n'était pas grand, d'ailleurs, grâce à la supériorité de nos pièces. On put voir, à la fin de la semaine, que les murailles ne tarderaient pas à être abordables, et il fut convenu que, le dimanche 21 mai, nous nous réunirions en conseil de guerre au Mont-Valérien, pour arrêter le jour d'un assaut général. (2) »

M. Thiers est donc l'âme de son ministère. Toute

(1) Martial Delfit, *Journal et correspondance*, p. 137.
(2) Thiers, *Notes et souvenirs*, p. 151.

initiative, toute impulsion première vient de lui, et s'il ne s'est chargé d'aucun département ministériel, c'est, comme il le dit lui-même, le 19 février, « afin d'avoir plus de temps pour ramener à une même pensée, entourer d'une même vigilance toutes les parties du gouvernement de la France ». Il arrive ainsi à donner en fait à son cabinet l'homogénéité qui lui manquait, homogénéité non point de principe, mais de fait, d'aspirations, puisque toutes les opinions s'y rencontrent, et que la seule politique possible consiste dans le relèvement et la réorganisation du pays.

II

Cette conception de M. Thiers en matière de gouvernement permet de se rendre compte de la place qu'occupe, sous le régime du 17 février, le pouvoir exécutif par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat.

Or, s'il est possible de classer dans une catégorie quelconque un système établi dans des conditions aussi spéciales que celui du 17 février, on peut dire que le type dont il se rapproche le plus est le type *conventionnel*.

D'une part, une Assemblée unique, en théorie toute-puissante. D'autre part, un pouvoir exécutif entièrement soumis — théoriquement aussi — à l'autorité du pouvoir législatif, gouvernant avec lui et par lui. Elu, en effet, par l'Assemblée pour

une période indéterminée, le chef du pouvoir exécutif est essentiellement révocable par elle. Pendant la durée de ses fonctions, il doit gouverner sous son étroite dépendance, et chacun de ses actes entraîne sa responsabilité. Bien plus, les membres de l'Assemblée sont appelés à exercer sur lui, non seulement cette surveillance *ex post facto*, mais un contrôle direct de tous les instants. La Commission des Quinze n'avait pas d'autre but. « Ce travail commun accompli, ce *contrôle exercé*, disait M. J. Favre dans son discours du 19 février, la commission ferait son rapport.... », et, plus loin, M. J. Simon : « Voilà le but de cette commission : elle *contrôlera*, et elle rendra compte à l'Assemblée ; *c'est une commission de surveillance* demandée par le gouvernement lui-même (1). » Un dernier trait enfin vient accentuer cette dépendance du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif : c'est ce fait que le chef de l'Etat, élu par l'Assemblée, possède le double titre de chef du pouvoir exécutif et de président du Conseil des ministres. Or, un président du Conseil des ministres a beau désigner en toute liberté ses collaborateurs, les choisir dans telle faction de l'Assemblée qui lui plaît, avoir égard à son gré à leurs opinions politiques ou à leur compétence personnelle, son élection par l'Assemblée à la présidence du Conseil des ministres n'en constitue pas moins une signification caractéristique des

(1) *Journal Officiel*, 23 février 1871.

volontés de cette Assemblée, et conduit logiquement à la suppression d'un pouvoir exécutif libre et indépendant ou tout au moins à la confusion des deux pouvoirs.

Et, en fait, si l'on examine le fonctionnement pratique du régime du 17 février, on voit que la séparation des pouvoirs, pour être citée doctrinalement dans les actes officiels (1), était cependant complètement méconnue : les ministres sont choisis dans l'Assemblée ; ils y ont libre entrée et parole ; ils sont responsables devant elle soit individuellement, soit collectivement ; enfin, le chef de l'Etat, par une innovation qui n'est qu'une marque de déférence envers lui, reste membre de l'Assemblée. Il peut y prendre la parole quand il le désire, et défendre devant ses adversaires — qui sont ses collègues — la politique du gouvernement.

C'est en somme un régime analogue à celui de la Convention. Un seul trait l'en distingue : la responsabilité ministérielle — plus nominale, d'ailleurs, qu'effective — qui vient sauvegarder les apparences parlementaires.

Or, dans un tel système, des conflits devaient

(1) Décret du 17 février : « M. Thiers est nommé chef du *pouvoir exécutif* de la République Française. »

« Les décrets des 28 janvier et 3 février 1871, qui ont prononcé la déchéance des quinze magistrats y dénommés, sont déclarés nuls et non avenus comme contraires à la règle de la *séparation des pouvoirs* et au principe de l'inamovibilité de la magistrature. » (Décret du 25 mars 1871.)

nécessairement s'élever entre l'Assemblée, qui possédait la toute-puissance de droit, et M. Thiers, qui rêvait d'acquérir la toute-puissance de fait, conflits inéluctables, et qui ne pouvaient se terminer que par le triomphe de l'un des deux pouvoirs.

En 1848 déjà, la situation était identique, et M. Laboulaye écrivait ces paroles prophétiques, qu'il répétait en 1872 : « Verrons-nous une accusation briser le favori du peuple, ou un 18 Brumaire élever un maître sur les ruines de l'Assemblée? Tout est possible, tout est probable, quand on met en jeu des forces inconnues. Quelque ingénieuse que soit la machine, personne ne peut dire quel ressort se brisera s'il en ignore la résistance.... Il est impossible de deviner quel gouvernement peut nous donner une Assemblée souveraine, plus absolue que Louis XIV, et un pouvoir exécutif étrangement énervé, il est vrai, mais que l'opinion soutiendra dès le premier jour, parce qu'en France, comme chez toutes les races romaines, l'opinion s'incarne toujours dans un homme, et que l'opinion aime à se sentir conduite et tenue par un chef (1). »

En 1848, la prédiction se réalisa. Entre l'Assemblée souveraine et le chef de l'Etat légalement impuissant, mais qui se sentait soutenu par sa popularité et l'appui que lui procurait l'élection

---

(1) Laboulaye. *Questions constitutionnelles.* — 2e édition, pp. 53-54.

directe de la nation, la voix publique n'hésita pas et soutint le Président.

En 1871, le même phénomène se produisit. M. Thiers mandataire, « commis » de l'Assemblée, agissant en droit sous son autorité st sa surveillance, exerça effectivement jusqu'au 31 août la dictature la plus absolue et la plus incontestée qu'ait jamais détenue aucun autocrate : « C'était, dit M. de Mazade, un genre de gouvernement extraordinaire, et il pouvait bien y avoir, si l'on veut, quelque lueur de vérité dans cette piquante saillie d'un député homme d'esprit, disant un jour : « Nous appliquons à rebours la fameuse maxime : Le Roi règne et ne gouverne pas ! Autrefois, le Roi régnait, le Parlement gouvernait. Aujourd'hui, la Chambre est souveraine, nul ne le conteste ; elle règne, mais celui qui gouverne, c'est le Roi. » Il y avait même ceci de particulier que le ministère s'effaçait le plus souvent. Il ne restait plus que « le Roi », le chef personnifiant le gouvernement prenant à peu près seul la responsabilité des résolutions et des résistances décisives (1). » Aussi, le 6 mai 1871, M. Martial Delpit, étudiant les relations de la Commission des Quinze avec le pouvoir exécutif, pouvait-il s'écrier : « Nous sommes en présence d'un pouvoir souverain, absolu, personnel (2). »

Une puissance presque absolue, tel était, en

(1) Charles de Mazade. *M. Thiers*, p. 423.
(2) Martial Delpit. *Journal et Correspondance*, p. 145.

effet, le résultat que devaient engendrer de tels instruments mis au service d'une ambition aussi considérable que celle de M. Thiers ; puissance inévitable, puisqu'un seul organe politique concentrait desormais tous les pouvoirs ; puissance qui se traduisit en pratique par l'irresponsabilité de M. Thiers devant l'Assemblée, grâce à l'énergique moyen de coercition dont il usait à son égard : la menace de démission.

Chaque fois qu'un conflit s'élevait entre l'Assemblée et un ministre, il couvrait celui-ci de sa responsabilité, transformait une simple question de cabinet en une question de gouvernement, et, se sachant indispensable au pays, n'hésitait pas à recourir à ce que l'on a appelé « le jeu de la démission » pour imposer ses volontés. « J'ai admiré l'esprit charmant de M. Thiers, écrit M. Martial Delpit, le 27 mars. Il met le marché à la main de la façon la plus gracieuse ; il varie sur mille tons ce thème quotidien : « J'ai soixante-quatorze ans ; j'avais quelques années devant moi ; j'aurais pu les passer dans le calme et l'étude ; je les sacrifie à mon pays ; je ne résisterai pas six mois à la vie que je mène ; je suis levé à quatre heures du matin ; je travaille jusqu'à minuit ; je fais tout ce qu'il est humainement possible de faire : si vous n'avez pas confiance en moi, prenez-en un autre (1). » Et il ajoutait, le 1er avril : « J'ai passé hier la soirée chez M. Thiers, de

(1) Martial Delpit, op. cit., p. 104.

10 heures à minuit. Le dieu du jour a été d'abord assez olympien. Il disait carrément aux députés qui l'entouraient et demandaient des nouvelles de la situation : « qu'il n'était pas un bureau d'agence Havas, donnant des nouvelles tous les jours, fausses ou fabriquées quand il n'y en avait pas de réelles ; qu'il ne consentirait jamais à gouverner de compte à demi avec l'Assemblée, avec une commission de l'Assemblée, ou avec un membre quelconque de ladite Assemblée ; que nous lui avions donné notre confiance ; qu'il fallait la lui laisser entière, ou bien qu'il était prêt à nous rendre le pouvoir, etc. (1). » Et huit jours après, le 8 avril, M. Thiers mettait pour la première fois le marché en main à l'Assemblée. C'était lors de la discussion sur la loi municipale. Le gouvernement, dans un projet, déposé le 22 mars par M. Picard, se réservait la nomination des maires et adjoints dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, ainsi que dans toutes les villes ayant plus de 6,000 habitants. Dans les autres communes seulement ils seraient élus par le conseil. A Paris, un conseil municipal de soixante membres nommerait chaque année un président, un vice-président et un secrétaire. En outre, il y avait, dans chaque arrondissement, un maire et trois adjoints choisis par le pouvoir exécutif. La commission adopta ce projet restrictif ; mais l'Assemblée, qui était plus libérale que M. Thiers,

(1) Martial Delpit, op. cit., p. 110.

proclama, par 279 voix contre 269, l'élection des maires et des adjoints d'une façon absolue. C'est alors que M. Thiers monta à la tribune et somma l'Assemblée de se déjuger en votant que dans les villes de plus de 20,000 habitants les maires seraient nommés par le gouvernement : « J'ai trop à cœur l'intérêt de mon pays, dit-il, et l'accomplissement de la mission accablante dont vous m'avez chargé pour hésiter à déclarer nettement que si l'article que vous venez de voter n'était pas amendé, je ne pourrais pas conserver le fardeau du pouvoir. Je vous en supplie, pas d'inconséquences. Il ne faut pas avoir des idées dans un sens et de voter dans un autre. Oui ou non, voulez-vous l'ordre ? Toute la question est là ! » Et l'amendement fut voté par assis et levés.

Le 27 avril, M. Thiers expliquait à la tribune les événements de la capitale. La droite murmura, lorsqu'il dit son émotion d'ordonner de tirer sur des Français. « Messieurs, s'écria-t-il, laissez-moi parler... Je ne veux être au poste où je suis que par la confiance de mes collègues, par leur confiance entière, et pas autrement. Si, dans une partie quelconque de cette Assemblée, il se trouve des hommes qui, plus que moi, aient la confiance du pays, qu'ils s'expliquent ! Si je suis assez heureux pour en trouver ici, personne ne leur transmettra le pouvoir plus volontiers que moi. Oui, qu'ils méritent cette confiance, qu'ils la justifient, et je suis bien heureux de trouver un successeur. Si la confiance ne me manque pas, que le silence

me soit accordé pour que je puisse exprimer complètement ma pensée. » L'Assemblée, docile, le laissa s'expliquer.

Quelques jours après, le 11 mai, il s'emporta de la façon la plus violente contre M. Mortimer-Ternaux, qui s'étonnait de l'accueil favorable qu'il réservait aux députations des villes et aux délégués de l'Union des Droits de Paris, et lisait le récit d'une conversation qui aurait eu lieu à Versailles quelques jours auparavant, entre les délégués de la ville de Bordeaux et M. Thiers : « Je rencontre ici, dit ce dernier, une tracasserie... Je maintiens le mot... Oui, Messieurs, lorsque, prévoyant les ingratitudes, n'en ayant aucun doute, je dévoue ma vie au service du public, il ne faut pas au moins que vous m'affaiblissiez. Eh bien ! que tous ceux qui sont de cet avis se lèvent et qu'ils prononcent ; que l'Assemblée décide. Je ne puis pas gouverner dans de telles conditions. » Et il ajouta en descendant de la tribune : « Je demande à l'Assemblée un ordre du jour motivé. Ma démission est prête. » L'ordre du jour qu'il exigeait ainsi fut voté par 490 voix contre 9 (et 104 abstentions).

De même, le 12 août, demandant l'urgence pour les propositions Rivet et Vilet, il s'exprimait dans ces termes : « Repousser l'urgence, ce serait écarter la proposition qui a été lue la première à la tribune. Etouffer cette proposition, ce serait faire douter pour moi de la confiance de l'Assemblée ; ce serait m'affaiblir, et avec toute la confiance de l'Assemblée, et avec tous mes efforts, je puis à

peine suffire à ma tâche. Le plus petit amoindrissement de cette confiance, le signe le plus légèrement douteux de cette confiance m'ôterait les forces dont j'ai besoin pour faire le bien. Je demande donc formellement à l'Assemblée de vouloir bien décider l'urgence sur les deux propositions. » L'urgence fut votée à une très forte majorité.

Le 24 août enfin, l'Assemblée discutait le licenciement de la garde nationale. M. de Meaux et la droite, remarquant l'inutilité ou même les inconvénients de la garde nationale dans de grandes villes comme Lyon ou Saint-Etienne, M. Thiers répondit qu'il prononcerait le licenciement quand il croirait l'heure venue : « J'affirme, dit-il, que l'ordre matériel n'est pas en danger... Je l'affirme... C'est moi qui en réponds sur ma tête et sur mon honneur. Je réponds devant la France, devant l'Histoire, que l'ordre matériel n'est pas en péril. Messieurs, aux nombreuses interruptions que j'ai essuyées, je suis peut-être fondé à dire que j'ai de la peine à me faire écouter... Je ne m'en offense point. Mais au nombre des voix qui s'élèvent dans cette Assemblée contre mes paroles, je crois que la confiance dont j'ai besoin est fort ébranlée... Quant à moi, lorsque j'épuise ma vie au service de mon pays, j'ai le droit d'en être récompensé par un peu d'attention et, j'ose le dire, par beaucoup d'estime. Je n'ajoute plus qu'un mot : je sais la résolution que me commande le spectacle auquel j'assiste ; je n'ai plus rien à dire à l'Assemblée. » Et l'Assem-

blée, cette fois comme les précédentes, céda, puisque M. Thiers ne concevait point qu'on pût lui résister.

Telle était, en août 1871, la toute puissance de M. Thiers.

Et, cependant, il n'était pas, comme Louis-Napoléon en 1849, l'élu du peuple. A la souveraineté de l'Assemblée, il ne pouvait opposer la souveraineté que lui auraient conféré sept ou huit millions de suffrages. Entre elle et lui, cette communauté d'origines n'existait point qui pût expliquer l'omnipotence du chef du pouvoir exécutif.

La solution du problème est ailleurs. La force de M. Thiers n'est que la résultante inévitable des circonstances ; elle s'explique par cette seule considération de fait que le pouvoir exécutif, ce n'est pas M. Thiers et ses ministres, le pouvoir exécutif c'est M. Thiers.

Or, M. Thiers est tout puissant à l'Assemblée.

En face d'hommes inexpérimentés, transportés en un jour du fond de leurs provinces à la pleine lumière des affaires publiques, hésitants et comme éblouis, il est le plus profond et le plus illustre des grands parlementaires qui restent en France depuis la mort de Berryer. Politique habile et expérimenté, il escompta la jeunesse de ce Parlement, né de la veille, et sut profiter de son trouble pour obtenir son alliance d'abord, et sa soumission ensuite.

D'ailleurs, sur la question primordiale, celle des

négociations, M. Thiers est pleinement d'accord avec la majorité. Un même but : le salut de la France. Un même moyen : la signature de la paix. Non pas toutefois de la paix à tout prix, mais de la paix honorable, comme l'entendaient tous les patriotes de l'Assemblée, le général Changarnier, M. Buffet, M. Thiers lui-même dans leurs discours du 1er mars.

Uni avec l'Assemblée dans la tâche patriotique de signer la paix à des conditions acceptables, il était encore en communion d'idées avec tous les partis en général, et avec chacun d'eux en particulier.

Avec tous en général, en rendant l'Empire responsable des malheurs de la France. Sa réponse du 1er mars au discours de M. Conti (1) montra qu'il ne ménageait point le parti bonapartiste.

Avec chacun d'eux ensuite.

Les orléanistes fondaient sur lui une grande partie de leurs espérances et le considéraient comme un chef indispensable. M. Thiers n'était-il pas l'ancien ministre de Louis-Philippe, l'homme qui, en 1830, s'écriait : « Je suis profondément monarchique. Quand je vois l'intérêt de la Monarchie clair et distinct, j'y marche droit, quoi qu'il arrive (2), » et qui, le 4 septembre 1870, disait à

(1) « Non! Non! La France n'a pas voulu la guerre. C'est vous, qui protestez, qui l'avez voulue..... La vérité se dresse aujourd'hui devant vous, et c'est une punition du ciel de vous voir ici obligés de subir le jugement de la nation qui sera le jugement de la postérité. »

(2) Cité par Ch. de Mozade.

M. le comte d'Haussonville : Comprenez-moi; au fond je désire que cela tourne pour les princes d'Orléans (1)? »

Les légitimistes, d'autre part, qui étaient de tous les plus dévoués à l'Eglise, n'avaient pas oublié ses interventions en faveur du Saint-Siège; ils lui devaient l'expédition de Rome, la liberté de l'enseignement, pour laquelle il avait combattu aux côtés de MM. de Falloux et de Montalembert, les collèges de Jésuites; et, bien que le sachant peu enclin à la restauration des Bourbons, ils ne le considéraient point comme un ennemi et se sentaient prêts à lui accorder leur appui.

Quant au parti républicain, malgré la défiance qu'il montrait à l'égard de M. Thiers, et même la haine que lui vouait l'extrême-gauche, c'était peut-être le seul qui eût des preuves actuelles de son attachement. « Royaliste d'origine, écrit M. Hanotaux, M. Thiers est en coquetterie avec la République (2). »

Quoique ses convictions républicaines soient récentes, leurs origines remontent loin dans le passé. En 1848 déjà, il n'est plus « l'indifférentiste profond » qu'a connu H. Heine; il ne considère plus, comme en 1830, la Royauté comme le seul gouvernement « qui satisfasse à tous les intérêts », déclarant que « même pour les hommes de l'opposition, le premier devoir était, non pas de ren-

---

(1) *Journal inédit de M. le comte d'Haussonville.*
(2) Hanoteaux, op. cit., p. 45.

verser les ministères, mais de consolider la Monarchie ». Il change de langage. Il n'a pas fait la République, mais il l'accepte. Elle est l'œuvre de la révolution qui a détruit le régime auquel l'attachait tout son passé ; mais pour lui, en fait de régime, possession vaut titre : un gouvernement est légal parce qu'il est au pouvoir : « Soyez convaincus, dit-il, que je ne suis pas, quoique je ne l'aie pas voulue et faite, un ennemi de la République aujourd'hui. Elle a un titre à mes yeux ; elle est de tous nos gouvernements celui qui nous divise le moins..... Je ne veux pas me faire, à vos yeux, meilleur que je ne le suis ; je ne veux pas vous dire qu'une institution qui n'avait pas, il y a quelques années, ma confiance, l'ait acquise. Je vous dis seulement, en bon citoyen, qu'à mes yeux ce gouvernement nous divise moins qu'un autre. Il est, de plus, le gouvernement légal (1). »

Puis, sous l'Empire, de passif son rôle devient actif. Il ne se borne plus à ne pas combattre la République. Il l'indique comme le futur régime de la France : « Quant à l'avenir, dit-il en 1855, il est à la République..... Le gouvernement dans sa forme actuelle est un temps d'arrêt ; mais l'avenir appartient, non à la liberté, qui ne trouve ses vrais conditions d'existence que dans la monarchie représentative, mais à la démocratie et à la République (2). » En un mot, il commence l'évo-

(1) Cité par M. de Mazade, p. 197.

(2) Baron de Courcel. *Notice sur M. Buffet*, pp. 72-74.

lution — euphémisme qui permet de changer de parti sans être traité de déserteur — qui le conduira avec des retours, avec des revirements dictés par une habile politique — autre euphémisme — à fonder la République pourvu qu'il en soit le chef.

La chute de l'Empire précipite et accentue la conversion. M. Thiers souhaite « que cela tourne pour les princes d'Orléans », mais il souhaite encore plus que cela tourne pour la République : « Il me semble, dit un contemporain, M. de Saint-Valry, que son sentiment se fixa dans les premiers jours qui s'écoulèrent entre les élections et la réunion de l'Assemblée à Bordeaux. Nommé dans vingt-cinq départements, M. Thiers était maître de la situation. Il avait mesuré la puissance de sa popularité; il n'abandonna pas son idée de gouvernement parlementaire et constitutionnel, mais il se demanda s'il n'y aurait pas avantage à faire l'économie du roi, d'autant qu'en réalité, ce roi ne se trouvait nulle part (1). » Et M. Thiers, dans tous ses actes, de s'efforcer de mériter cette appréciation. Sa conversation avec M. de Falloux, au château de Rochecotte (2), les paroles qu'il prononce devant lord Granville, le 13 septembre 1870, et quelques jours plus tard devant le prince Gorts-

---

(1) De Saint-Valry. *Souvenirs et Réflexions politiques*, t. I, p. 246.

(2) Comte de Falloux. *Mémoires d'un royaliste*, t. II p. 527.

chakow (1), son attitude réservée à Tours et à Bordeaux, l'insistance qu'il met, dès les premières séances de l'Assemblée, à faire ajouter à son titre de chef du pouvoir exécutif les mots « de la République Française », tous ces faits, trop vagues pour que la droite se sépare de lui, sont assez précis, néanmoins, pour que la gauche les considère comme des engagements et vienne grossir sa majorité.

Malgré ces promesses faites à l'extrême-gauche, des dissidences subsistaient néanmoins. M. Thiers se les ralliait, soit par l'éclat de son éloquence nette et précise, « une arme étincelante (2) », soit surtout par le charme de ses conversations privées. Tous ceux qui l'ont approché reconnaissent qu'il était difficile de se défendre contre les entraînements de sa parole. On s'inclinait « quand M. Thiers paraissait avoir raison, et M. Thiers avait toujours raison quand il parlait (3) ». Ses adversaires politiques eux-mêmes subissaient cette fascination qui communiquait à ses auditeurs le

---

(1) « Le prince Gortchakow, qui a l'esprit sagace et droit d'un véritable homme d'Etat et qui aime à se montrer exempt de préjugés, m'avoua que la République ne lui causait aucune crainte et qu'il savait de bonnes Républiques.

« Oui, lui dis-je, c'est une République qui est aujourd'hui le meilleur de vos amis, et peut-être y en aura-t-il bientôt deux dans vos affections ; au moins, je le souhaite. » (Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 18.)

(2) Hanoteaux. op. cit., p. 55.

(3) H. Pessard, *Nos petits papiers*, II, 33.

trop plein de son activité intense. « Comme orateur, écrit M. de Meaux, son mérite particulier était précisément d'avoir porté jusqu'à l'éloquence l'art si français de la conversation. Vers la fin de sa vie, mieux valait l'entendre dans son salon qu'à la Chambre. Son langage y semblait plus vif, s'attardait moins aux répétions et frappait davantage. Que de fois on allait à la Présidence inquiet, mécontent, pour en revenir, la soirée achevée, non toujours converti aux idées du Président, mais charmé (1). »

Une quatrième source de puissance restait encore à M. Thiers, la même qui, en 1848, permettait au Président de traiter le pouvoir législatif en égal : son élection dans vingt-six départements. L'Assemblée n'avait fait que ratifier le choix du pays, et ce choix, à lui seul, lui conférait une force que n'aurait jamais pu lui donner son habileté politique, son accord avec la majorité et son éloquence. Il sentait derrière lui l'appui de la nation, et, suivant la remarque de M. L. de Gailhard, à la majorité qui pouvait lui dire : « Vous êtes mon délégué », il lui était permis de répondre : « C'est vrai, mais je suis aussi le délégué du pays (2). » Il partageait la souveraineté avec l'Assemblée, ne lui en laissant que juste assez pour qu'elle s'imaginât posséder encore quelque pouvoir.

---

(1) Vicomte de Meaux, op. cit., p. 75.

(2) *Le Correspondant*, Chronique politique, 10 septembre 1871.

III

Ces résultats, envisagés de plus haut, non pas dans le domaine des faits, mais au point de vue de la science politique, permettent de résoudre une polémique soulevée dans la Presse, en 1905. Dans une lettre adressée au journal le *Temps*, M. Casimir-Perier constatait ce fait que sa propre expérience lui avait révélé, et que nous pouvons nous-mêmes contrôler chaque jour : la faiblesse du Président de la République, son incapacité d'être autre chose qu'un pur symbole, que le titulaire impuissant d'un pouvoir illusoire, destiné à courber sans cesse la tête devant le pouvoir législatif, au lieu de résister aux entraînements d'une majorité infatuée de sa victoire et toujours prête à crier le *vae victis* des triomphateurs. « Parmi les pouvoirs qui lui semblent attribués, disait M. Casimir-Perier, il n'en est qu'un que le Président puisse exercer librement et personnellement : c'est la présidence des solennités nationales (1). »

Et les répliques de crépiter dans les journaux de Paris. Et les politiciens de démontrer — tout au moins d'essayer — que le Président de la République n'est plus rien, non point parce qu'il ne peut, mais parce qu'il ne veut rien faire. « Ce

(1) Lettre de M. Casimir-Perier au journal *le Temps*, n° du 12 février 1905.

n'est point la Constitution, répondit M. Jules Roche (1) dans le *Figaro*, qui a manqué à des Présidents; ce sont des Présidents — des hommes — qui ont manqué à la Constitution. Qu'on n'accuse donc point uniquement les textes, les mots, les verbes, la lettre moulée, mais aussi, et surtout, l'insuffisance des hommes! On sera alors pleinement dans le vrai. » De même, M. Joseph Reinach (2) concluait ainsi dans le *Temps* sa réponse à M. Casimir-Perier : « Le Président, qui peut ajourner les Chambres pour un mois, et cela deux fois dans la même session (article 2), qui a toujours le droit de communiquer avec elles par un Message (article 3), qui peut demander aux Chambres une nouvelle délibération (article 7), qui négocie et ratifie les traités sans être tenu d'en donner immédiatement connaissance aux Chambres (article 8), qui a le droit de faire grâce, dispose de la force armée, nomme à tous les emplois civils et militaires, ne peut pas révoquer les ministres, mais peut provoquer leur démission en refusant de signer une loi ou un simple décret, ce Président n'est pas impuissant. Je crois même (sans m'en plaindre) qu'il est plus puissant que le Roi d'Angleterre. »

La conclusion de cette polémique est celle de tous les débats politiques : à savoir que tout le monde avait raison, M. Casimir-Perier en préten-

---

(1) Cité par le *Journal des Débats*, 24 février 1905.
(2) Cité par le *Journal des Débats*, 24 février 1905.

dant que le Président n'avait aucun droit, ses adversaires en répliquant qu'il les avait tous. C'est qu'en effet ils se plaçaient à des points de vue différents. L'un envisageait le fonctionnement pratique de la Constitution ; les autres n'invoquaient que les textes et oubliaient d'ajouter que si ces textes donnent au Chef de l'Etat toutes les prérogatives d'un monarque constitutionnel, elle ne lui refuse qu'une seule chose : les moyens de s'en servir, c'est-à-dire une base électorale suffisante pour permettre au Président de dire à la Chambre, selon l'expression de M. Gailhard : « Je suis votre délégué, mais je suis aussi le délégué du pays. »

Mais on ne semble pas impunément invoquer le plébiscite, et les adversaires de M. Casimir-Perier ne manqueraient pas de nous faire observer que le point de direction que nous semblons indiquer conduit tout droit au régime de 1848, c'est-à-dire au 2 Décembre. Et pour enlever de notre esprit tout soupçon de partialité, ils feraient intervenir la parole autorisée de M. le duc Albert de Broglie pour montrer le danger de l'élection directe. « Élu par l'Assemblée, disait-il au lendemain des journées de Février, le Président ne sera que son serviteur et son agent ; il se confondra avec elle et dépendra d'un caprice de ses volontés ; le pouvoir exécutif sera sous le joug du pouvoir législatif, et dans ce mélange des deux pouvoirs toute vraie liberté disparaîtra... Élu par le peuple, répondaient les défenseurs de l'Assem-

blée, le Président tiendra son pouvoir de la même source que l'Assemblée elle-même ; il pourra se dire, aussi bien qu'elle, le représentant de la volonté populaire, avec cette différence que, tandis que dans l'Assemblée, la représentation normale est éparse et partagée, elle reposera, concentrée sur la tête du Président, avec toute la force de l'unité. Qui sera suffisant pour tenir tête à cette double influence de la force matérielle du pouvoir et de la force morale de l'élection ? Qui pourra résister au représentant de plusieurs millions d'habitants marchant à la tête de cinq cents mille soldats ? Vous allez faire de vos mains un piédestal du despotisme (1). »

Notre but est tout autre. L'exemple de ce qui s'est passé en 1871 n'aura certes point pour but d'orienter nos préférences vers un système qui ferait du Président de la République un second M. Thiers en lui attribuant des pouvoirs trop considérables. Car entre les deux termes de cette alternative : ou bien conserver nos institutions avec un Président impuissant, ou bien établir l'élection directe par le peuple et préparer le césarisme, il existe une solution intermédiaire. Si, abstraction faite de ses talents personnels, la puissance du chef de l'État peut être considérée comme directement proportionnelle au nombre de ses électeurs, le remède à la situation actuelle consisterait à élargir, dans de justes proportions,

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 15 avril 1849.

les bases du corps électoral présidentiel, à introduire dans le Congrès un certain nombre de représentants de la souveraineté nationale, qui, conférant au Président une portion plus considérable de cette souveraineté, lui permettraient de contrebalancer l'influence du pouvoir législatif.

On réaliserait aussi « ce pouvoir suprême, dont parle M. de Marcère, ce pouvoir supérieur émané de la confiance générale, qui soit nanti de moyens suffisants pour exercer, au-dessus de tant de cœurs aigris, d'esprits animés et d'intérêts en lutte, une magistrature d'assez longue durée pour être bienfaisante, et assez forte pour être efficace, sans être blessante pour la dignité des citoyens ni pour l'honneur national (1) ».

On éviterait à la fois l'écueil actuel qui donne trop peu d'importance au Président de la République et celui de 1871 qui en donna trop à M. Thiers.

Il n'existait, en effet, qu'une limite à sa puissance : son caractère essentiellement temporaire : « Citoyen, député, président, négociateur, ayant tous pouvoirs et tous les pleins pouvoirs, M. Thiers était tout, et il n'était rien, puisque, du jour au lendemain, un caprice de l'Assemblée pouvait le faire disparaître (2). »

C'est ce qui froissait son orgueil, ce qui devait

---

(1) *Revue des Deux-Mondes*. 15 février 1899.
(2) Hanotaux, op. cit., p. 75.

le pousser à consolider sa puissance dans le temps, à chercher à changer le provisoire en définitif et à établir sur des bases solides et stables une République dont il serait le président.

CHAPITRE IV

L'Evolution des esprits du 17 février au 31 août 1871.

I

M. Thiers enrageait donc de n'avoir pas été nommé Président de la République. Il ne s'en cachait d'ailleurs pas, et poussait le dépit jusqu'à employer, dans les actes officiels, le titre que l'Assemblée lui avait refusé. Le 18 février, écrivant au président Benoist d'Azy pour le prier de remercier l'Assemblée de son vote de la veille, il intitulait sa lettre : Le Président, chef du pouvoir exécutif de la République Française, au président de l'Assemblée Nationale..., et signait de même : Le Président, chef du pouvoir exécutif de la République Française. Il fallut l'interpellation d'un député, M. Journeaux, pour remettre dans l'ordre les choses et les gens (1).

(1) *M. Journeaux.* — Je demande qu'il soit bien entendu que dès ce moment, dans la République Française, personne ne peut prendre d'autres titres que ceux qui lui sont conférés par

Mais M. Thiers ne considéra pas la partie perdue, et ce que la tolérance de l'Assemblée n'avait pas laissé s'accomplir, son ambition et sa perspicacité allaient tenter de le réaliser. Du premier coup, il comprit l'antipathie du pays pour la politique de Gambetta et l'antagonisme profond qui séparait les légitimistes des orléanistes. Il porta ses efforts sur le centre, sur les indécis qui flottaient entre la Monarchie constitutionnelle et la République conservatrice, et chercha à les ralllier à la seule forme de gouvernement qu'il admettait, parce qu'elle seule lui assurait le premier rang dans l'Etat, et permettait de remédier au malaise dont souffrait le pays : la République.

C'est qu'en effet l'organisation du 17 février, organisation provisoire, incomplète, laissait le gouvernement, l'Assemblée et le pays dans un embarras sans issue.

Le gouvernement, placé entre un ministère de gauche et une majorité de droite, nommé pour une période indéterminée, sans terme fixe, était contraint de suivre une politique équivoque, tantôt radicale, tantôt conservatrice s'il voulait gar-

---

l'Assemblée nationale. Nous, nous avons nommé hier un chef du pouvoir exécutif et non un Président de la République.

M. de Tillancourt. — Le chef du pouvoir exécutif est président du Conseil des ministres.

M. Journeaux. — Je demande donc que, conformément au vote de l'Assemblée, on dise chef du pouvoir exécutif.

M. le Président. — Le titre conféré à M. Thiers est chef du pouvoir exécutif, président du Conseil des ministres.

(Séance du 18 février 1871. *Journal Officiel,* 22 février).

der le pouvoir — et il s'en faisait un devoir strict — jusqu'au paiement de l'indemnité de guerre et au départ du dernier soldat prussien. Situation d'autant plus pénible pour lui que les élections du 2 juillet devaient être — nous verrons sous quelles influences — nettement républicaines. Et M. Thiers se trouvait dans cette étrange situation, d'être à la fois le mandataire d'une Assemblée monarchiste et d'un corps électoral dont les convictions semblaient tendre de plus en plus vers la République. En réalisant les vœux de la majorité, il se heurtait aux résistances du pays; en favorisant la gauche, il risquait de s'attirer, de la part de la majorité, un vote de défiance qui l'eût forcé à prendre sa retraite à un moment où la France avait encore besoin de lui. Son patriotisme s'y refusait.

L'Assemblée, d'autre part, occupée uniquement par les luttes des partis, aussi incapable de restaurer la Monarchie qu'opposée à la proclamation de la République, elle cherchait, sans jamais la trouver, une majorité stable. Et lorsqu'un parlement est uniquement préoccupé de la question politique, le travail législatif se ralentit, et l'œuvre législative elle-même porte le reflet des passions et des haines du moment. Or, la loi doit être impartiale.

Quant au pays, à la fois conservateur et radical, entraîné tour à tour par des courants opposés, il se tournait vers le sauveur qu'il avait naguère acclamé dans vingt-six départements ; il ne com-

prenait rien aux savantes manœuvres du Président, ni à sa haute stratégie parlementaire, qui consistait à pratiquer avec la gauche la politique de la droite, et à prodiguer à cette dernière des concessions de personnes, des ménagements qui la flattaient. Fiévreux, anxieux de ses destinées, il attendait ce que tous attendaient : que le gouvernement acquît les garanties de durée et de stabilité dont il avait besoin pour terminer l'œuvre qu'il avait entreprise : une constitution, pourvu qu'elle changeât le provisoire en définitif, était la solution du problème.

II

La consolidation de ses pouvoirs dans le temps, c'était également ce que voulait M. Thiers, dont l'ambition, puissamment secondée par les événements, s'attachait à pousser doucement le pays vers la République.

Si, en effet, malgré toutes les espérances qu'il avait fournies à la gauche depuis 1848, M. Thiers n'était peut-être pas, en 1871, réellement et foncièrement républicain, son arrivée au pouvoir acheva de donner le coup de barre décisif qui devait orienter ses convictions vers la République. Les réticences, les hésitations que ses amis de Falloux (1) et de Broglie observaient dans ses ré-

(1) Cf. Falloux, *Mémoires d'un Royaliste*, p. 527 et suivantes.

ponses, décelaient chez lui tous les symptômes d'une défection prochaine. Selon la parole de M. de Meaux, l'offre de la République acheva de rendre M. Thiers républicain.

Toutefois, la manifestation de ses nouvelles idées ne se produisit pas brusquement, dans une déclaration solennelle de principes. Elle fut insensible tout d'abord, progressive, lente; elle se fit en sourdine, à mots couverts, de manière à constituer une majorité au gouvernement sans mécontenter aucun parti de l'Assemblée. Bien plus, par un art singulier dans le maniement des affaires, qui, déjà, n'est peut-être plus l'habileté politique, M. Thiers eut soin de masquer son mouvement. Il attaqua la droite en protestant de son indifférence la plus absolue, et en brandissant bien haut le pavillon de la neutralité, c'est-à-dire le *Pacte de Bordeaux*.

Le *Pacte de Bordeaux*, c'était la trêve demandée par M. Thiers aux partis jusqu'à la conclusion de la paix avec l'Allemagne. Les divers partis de l'Assemblée ne pouvaient, en un jour, tomber d'accord sur le régime à donner à la France. La majorité voulait la Monarchie, mais ne pouvait arriver à convenir de la dynastie où serait choisi le monarque; les groupes de gauche désiraient la République, mais sans bien s'entendre encore sur ses conditions d'existence. Le parti le plus sage consistait donc à proclamer la neutralité, à négocier avec l'Allemagne et à aviser ensuite aux destinées constitutionnelles du pays.

Telle est la politique que recommanda M. Thiers le 19 février, puis le 18 mars.

« Y aurait-il quelqu'un, disait-il le 19 février, qui oserait discuter savamment des articles de Constitution pendant que nos prisonniers expirent de misère dans des contrées lointaines, ou pendant que nos populations, mourantes de faim, sont obligées de livrer aux soldats étrangers le dernier morceau de pain qui leur reste?

« Non! non! messieurs, pacifier, réorganiser, relever le crédit, ranimer le travail, voilà la seule politique possible et même concevable en ce moment. A celle-là, tout homme censé, honnête, éclairé, quoiqu'il pense sur la Monarchie ou la République, peut travailler utilement, dignement, et, n'y eût-il travaillé qu'un an, six mois, il pourra rentrer dans le sein de sa famille le front haut, la conscience satisfaite.

« Ah! sans doute, quand nous aurons rendu à notre pays les services pressants que je viens d'énumérer, quand nous aurons relevé du sol où il gît le noble blessé qu'on appelle la France, quand nous aurons fermé ses plaies, ranimé ses forces, nous le rendrons à lui-même, et, rétabli alors, ayant recouvré la liberté de ses esprits, il verra comment il veut vivre.

« Quand cette œuvre de réparation sera terminée, et elle ne saurait être bien longue, le temps de discuter, de peser les théories du gouvernement, sera venu; et ce ne sera plus un temps dérobé au salut du pays. Déjà un peu éloignés des

souffrances d'une révolution, nous aurons retrouvé notre sang-froid ; ayant opéré notre reconstitution sous le gouvernement de la République, nous pourrons prononcer en connaissance de cause sur nos destinées ; et ce jugement sera prononcé, non pas par une minorité, mais par la majorité des citoyens, c'est-à-dire par la volonté nationale elle-même.

« Telle est la seule politique possible, nécessaire, adaptée aux circonstances douloureuses où nous nous trouvons. C'est celle à laquelle mes honorables collègues sont prêts à dévouer leurs facultés éprouvées ; c'est celle à laquelle, pour ma part, malgré l'âge et les fatigues d'une longue vie, je suis prêt à consacrer les forces qui me restent sans calcul, sans autre ambition, je vous assure, que d'attirer sur mes derniers jours les regrets de mes concitoyens, et permettez-moi d'ajouter, avec le plus complet dévouement, d'obtenir justice pour mes efforts. Mais, n'importe, devant le pays qui souffre, qui périt, toute considération personnelle serait impardonnable.

« Unissons-nous, Messieurs, et disons-nous bien qu'en nous montrant capables de concorde et de sagesse nous obtiendrons l'estime de l'Europe, et, avec l'estime, son concours, et, de plus, le respect de l'ennemi lui-même, et ce sera la plus grande force que vous puissiez donner à vos négociateurs pour défendre les intérêts de la France dans les graves négociations qui vont s'ouvrir.

« Sachez-donc renvoyer à un terme qui ne sau-

rait être bien éloigné les divergences de principes qui nous ont divisés, qui nous diviseront peut-être encore, mais n'y revenons que lorsque ces divergences, résultat, je le sais, de convictions sincères, ne seront plus un attentat contre l'existence et le salut du pays. »

Ce discours, qui était « l'œuvre d'un habile (1) », présentait une lacune. M. Thiers parlait de trêve, mais il omettait d'indiquer quelles en seraient les conditions. L'Assemblée restait incertaine sur son orientation politique, ignorant s'il entendait pratiquer l'impartialité absolue ou favoriser un parti au détriment des autres.

Indécision d'autant plus grande que les premiers actes de M. Thiers parurent en opposition flagrante avec son discours.

La composition de son premier ministère en est un exemple, avec cette excuse absolutoire toutefois que les hommes qui le composaient étaient imposés par les circonstances.

Mais lorsqu'il s'agit de remplacer le personnel administratif de la Défense Nationale, au lieu de pratiquer déjà la fameuse maxime la *République sans républicains*, M. Thiers aurait pu s'en tenir aux paroles qu'il consacrait, dans ce même discours du 19 février, à l'organisation préfectorale : « Tous les départements contiennent les divers partis qui divisent et malheureusement agitent notre pays. Or, il en est des préfets comme du

(1) Martial Delpit. op. cit., p. 72.

gouvernement lui-même. S'ils conviennent à un parti, ils sont exposés à déplaire à l'autre.

« Mais, de même que le gouvernement doit, *par son impartialité*, son esprit de justice, être une moyenne acceptée par les partis raisonnables et imposée à ceux qui ne le sont pas, de même les préfets doivent, à force de tact, de mesure et au besoin de fermeté, se saisir des hommes et des choses et les diriger vers le bien commun.

« Nous avons pris d'abord dans les classes éclairées, sans faveur comme sans esprit de parti, les sujets, selon nous, les plus méritants, accordant la préférence au mérite sur la situation sociale, mais ne négligeant pas non plus cette situation qui est un moyen d'influence. »

Or, en fait, comme mise en pratique de son impartialité, la plupart des nouveaux préfets étaient des hommes improvisés — c'est M. J. Simon qui l'avoue (1), — choisis par M. Ernest Picard dans son propre parti, et qui durent leur nomination beaucoup plus à leurs convictions républicaines qu'à leur compétence. Ainsi, pour la préfecture de la Seine, M. Thiers préférait à tout autre candidat M. Augustin Cochin ; la gauche exigea L. Say, moins clérical ; ce fut lui qui l'emporta.

Dans le choix des ambassadeurs, il est vrai, M. Thiers confia les postes les plus importants à des membres de la droite. Le duc de Broglie fut

---

(1) J. Simon. *Le Gouvernement de M. Thiers*, T. II, p. 232.

désigné pour l'ambassade de Londres ; le marquis de Banneville pour celle de Vienne ; le duc de Noailles pour celle de Saint-Pétersbourg ; le marquis de Vogüé pour celle de Constantinople ; le marquis de Bouillé pour celle de Madrid ; le comte de Bourgoing pour la légation de La Haye ; le comte d'Harcourt pour l'ambassade du Vatican, et le marquis de Gabriac pour celle de Berlin. Ces choix honoraient l'aristocratie. Mais, ici encore, M. Thiers obéissait à une arrière-pensée, car ils avaient pour lui le double avantage de ménager la droite et d'écarter de l'Assemblée et de la tribune des adversaires redoutables.

M. Thiers pouvait d'ailleurs donner de sa partialité cette explication et cette excuse que, dans son discours du 19 février, il s'était borné à recommander la neutralité aux partis et qu'il n'avait point attaché à ses paroles le sens d'un engagement précis dont les obligations l'eussent lié vis-à-vis de l'Assemblée.

Le 10 mars, au contraire, dans la dernière séance tenue à Bordeaux, il cherche à écarter les interprétations fâcheuses de ses actes qui se seraient fatalement produites, à multiplier les déclarations les plus rassurantes et à dissiper par des promesses formelles, par un engagement que l'on a proprement appelé le *Pacte de Bordeaux*, les inquétudes de la droite.

« Pour réorganiser, vous n'avez rien à faire qui vous divise. Pour veiller à l'évacuation du pays,

pour rétablir les services financiers, pour composer une administration, pour rappeler vos prisonniers, pour recomposer l'armée et rendre au travail tous les hommes qui en ont été arrachés, pour cette œuvre si pressante, si indispensable pour que la vie renaisse dans notre pays, il ne faut pas la moindre chose qui nous désunisse, pas la moindre.

« Et cela vous explique comment des hommes d'origines différentes, d'opinions politiques différentes ont pu se réunir dans le Cabinet actuel, y apporter leur concours en amis, en citoyens dévoués, sans qu'il se soit élevé entre eux aucune division.

« Pourquoi? Parce que nous avons évité soigneusement toutes les questions qui peuvent nous partager et que nous n'avons songé qu'à celles de réorganisation qui nous unissent tous.

« C'est pour cela que les uns et les autres nous vivons unis à la condition qu'il y ait beaucoup de questions réservées par nous.

« Oui, vous êtes divisés, je puis le dire. Si c'était une chose ignorée de vous et du monde, il y aurait inconvénient à vous le proclamer. Vous êtes divisés, savez-vous pourquoi? parce que le pays l'est, et ce que je vous dis là est connu de la terre entière, et il faut que vous vous rendiez compte de la difficulté, car, en vous en rendant compte, vous la surmonterez.

« Je connais les hommes, Messieurs, je connais mes contemporains. Eh bien! confessons-le sin-

cèrement, vous êtes divisés en deux grands partis.....

« Quel est mon devoir, à moi que vous avez, je le dirai, accablé de votre confiance? *C'est la loyauté envers tous les partis* qui divisent la France et qui divisent l'Assemblée.

« Ce que nous leur devons à tous, c'est de n'en tromper aucun, c'est de nous conduire de manière à ne pas préparer à votre insu une solution exclusive qui désolerait les autres partis.

« Non, *je le jure devant le pays*, et si j'osais me croire assez important pour parler de l'Histoire, je dirais que *je jure devant l'Histoire de ne tromper aucun de vous, de ne préparer sous le rapport des questions constitutionnelles aucune solution à votre insu, ce qui serait de notre part, de ma part, une véritable trahison.....*

« *Monarchistes, républicains. Non! ni les uns ni les autres vous ne serez trompés.* Nous n'avons accepté qu'une mission déjà bien assez écrasante, nous ne nous occupons que de la réorganisation du pays, parce que nous savons que si nous sortions de cette tâche limitée, nous vous diviserions et nous nous diviserions nous-mêmes.

« Nous ne travaillerons qu'à cette œuvre déjà bien assez difficile. Mais qu'il me soit permis de dire aux hommes qui ont donné leur vie entière à la République : Soyez justes envers les membres de cette Assemblée qui ne pensent pas comme vous.

« Vous m'avez appelé Chef du pouvoir exécutif

de la République Française. Dans tous les actes du gouvernement ce mot de République se trouve sans cesse répété. Cette organisation, si nous y réussissons, elle se fera sous la forme républicaine et à son profit. Maintenant, ne venez pas nous dire : Ne sacrifiez pas la République ! Je vous répondrais : Ne la perdez pas vous-mêmes.

« La République est dans vos mains. Elle sera le fruit de votre sagesse et pas autre chose. Toutes les fois que vous vous emporterez, toutes les fois que vous soulèverez des questions inopportunes, toutes les fois que — malgré vous, je le sais, — vous paraîtrez, je dirai les confidents ou les complices, sans le vouloir, — sans le vouloir certainement — des hommes de désordre, dites-vous bien qu'en acceptant ces apparences de complicité, vous portez à la République le coup le plus funeste qu'elle puisse recevoir.

« Lorsque le pays sera réorganisé, nous viendrons ici, si nous avons pu le réorganiser nous-mêmes, si nos efforts y ont suffi, si dans la route votre confiance ne s'est pas détournée, nous viendrons le plus tôt que nous pourrons, bien heureux, bien fiers d'avoir pu contribuer à cette noble tâche, vous dire : le pays, vous nous l'avez confié sanglant, couvert de blessures, vivant à peine ; nous vous le rendons un peu animé ; c'est le moment de lui donner sa forme définitive. *Et je vous en donne la parole d'un honnête homme, aucune des questions qui aura été posée n'aura*

été résolue, aucune solution n'aura été altérée par une solution de notre part. »

Ce discours fut accueilli par les applaudissements unanimes de l'Assemblée. Malgré les préférences non déguisées du chef de l'Etat pour le régime républicain, la majorité crut à la sincérité de ses paroles ; et, sans inquiétude désormais sur sa conduite future, elle se sentit prête à lui accorder sans usure toute la confiance et tout l'appui dont il avait besoin pour mener à bien la réorganisation de la France.

Cette fois encore, elle devait être trompée.

Dans le choix des deux ministres qui, dans le courant de la session, succédèrent à MM. Ernest Picard et J. Favre, M. Thiers ne sut pas montrer plus de libéralisme et d'impartialité que dans la nomination des fonctionnaires. Bien au contraire, il donna le portefeuille de M. Picard à M. Victor Lefranc, qui appartenait à la gauche — « un républicain de vieille date », dit M. Thiers, dans ses *Notes et Souvenirs* (1), — et celui de M. Jules Favre à M. de Rémusat. Ce dernier était orléaniste ; il n'avait jamais appartenu à la diplomatie et ne faisait point partie de l'Assemblée Nationale. Mais il était l'ami et le confident de M. Thiers et paraissait surtout disposé à suivre une évolution analogue à la sienne : « Ceux qui

(1) P. 178.

connaissaient intimement le nouveau ministre, dit M. J. Simon, savaient que la République, pourvu qu'elle fût sage, aurait en lui un défenseur; mais pour le gros du public, pour la Chambre, passer de M. Jules Favre à M. de Rémusat, c'était diminuer l'influence et les chances du parti républicain..... M. de Rémusat, avec sa renommée de penseur et de grand citoyen, apportait une force au cabinet, il n'en apportait pas, ou ne paraissait pas en apporter à la République (1). » C'était, en somme, un choix habile de la part de M. Thiers. Seul, le remplacement du général Le Flô par le généralde Cissey n'avait point de caractère politique (2).

Dans une dernière affaire, enfin, dans le débat sur la validation des élections des princes, à qui, depuis la chute de l'Empire, il n'avait cessé de montrer une constante hostilité (3), M. Thiers se démasqua complètement, se déclarant disposé à combattre ouvertement la Monarchie et à acclamer la République (4).

Tel est, en effet, le sens du discours du 8 juin où, laissant loin derrière lui toutes ses promesses

---

(1) J. Simon. *Le Gouvernement de M. Thiers*, II. 236.

(2) Thiers. Cf. *Thiers, Notes et Souvenirs*, p. 177.

(3) Cf. E. Daudet. *Le Duc d'Aumale*, Paris, Plon et Nourrit, 1892, ch. IV, V, VI.

(4) Il est vrai que plus tard, dans ses *Notes et Souvenirs*, pour effacer le mauvais effet de ce discours, M. Thiers prétendit avoir longtemps résisté aux instances des républicains qui voulaient faire proclamer la République et n'avoir cédé que malgré lui (*Notes et Souvenirs*, pp. 202-203).

antérieures, il donna du *Pacte de Bordeaux* une interprétation nouvelle qui peut être considérée comme un abus de confiance moral dont la majorité fut la victime.

Le 10 mars, il avait proclamé la trêve des partis en jurant devant l'Histoire de n'en trahir aucun. Le 8 juin, trois mois après, il prétendit avoir reçu la République en dépôt et promit — c'était sa façon d'interpréter ses propres paroles — de ne la point trahir.

« Ici, Messieurs, je suis obligé de revenir à ce pacte que l'on a appelé le Pacte de Bordeaux, de vous expliquer comment je le comprends encore aujourd'hui, et je ne le comprends pas autrement qu'il y a trois mois.

« La France, consultée librement, plus librement qu'elle ne l'a jamais été, répondant plus librement qu'elle n'a jamais répondu, vous a envoyés ici.

« Nous avons reçu de vos mains un gouvernement de fait, la République. Nous avons reçu la mission de faire la paix, de maintenir l'ordre, de remettre l'administration du pays dans des mains plus dignes de la posséder, de reconstituer une armée, de rétablir le crédit autant que nous le pouvions.

« Nous avons reçu cette mission, et la mission — je n'en ai pas accepté d'autre — de maintenir la forme de gouvernement que nous trouvions existante.

« Eh bien ! je l'affirme devant vous, je ne suis

pas sorti, je ne sors pas des conditions du pacte qui a été passé entre vous et moi quand j'ai accepté de vos mains le lourd fardeau des affaires publiques.

« Ce que vous entendiez alors, c'était ceci : c'est que représentant la souveraineté de la France, vous ne vouliez pas vous servir de cette souveraineté tout entière, que vous ne vouliez pas ajouter à cette révolution dans le personnel du gouvernement une révolution dans la forme du gouvernement lui-même. Vous avez accordé à la République le fait, rien que le fait, mais vous le lui avez accordé. Vous vous êtes réservé l'avenir, et vous aviez raison. Respecter le fait et vous réserver l'avenir, voilà le fond, je dirai presque la forme du pacte.

« Quelle a été notre pensée à tous à Bordeaux? C'est celle-ci : Il y a deux tâches à remplir, une qui nous unit, une qui nous divise. Heureusement, la tâche qui nous unissait était urgente ; la tâche qui nous divisait pouvait être différée.

« Eh bien! je vous avais dit à Bordeaux : réunissons-nous tous pour accomplir cette grande œuvre de réorganisation du pays ; ajournons les questions qui nous divisent et qui, toutes, se rattachent à la forme du gouvernement.

« Vous avez accepté ce pacte : c'était un pacte de bon sens et, jusqu'ici, il nous a réussi parce que nous lui avons été fidèles. J'espère que nous saurons lui rester fidèles encore.

« Mais qu'ai-je ajouté ?

« J'ai ajouté ces mots, et je me souviens qu'en les prononçant j'ai déplu à une partie d'entre vous : Sous ce gouvernement de tout le monde qui, pour la première fois depuis longtemps, n'est pas le gouvernement d'un parti, mais celui de tous les partis, sous ce gouvernement qu'on appelle la République, si nous faisons bien, c'est la République qui en profitera.

« Je sais qu'en parlant ainsi je froisse quelques convictions. On dit quelquefois que je gouverne dans le sens, non pas de la Monarchie, mais de la République.

« Ah ! Messieurs, je respecte toutes les convictions et, de grâce, respectons nos convictions les uns les autres. Rien n'est plus respectable que de croire à la Monarchie et de l'appeler de ses vœux, mais il est respectable aussi de croire à la République et de la désirer.

« Messieurs, j'ai pris un engagement avec une loyauté complète, et cette loyauté, je ne m'en écarterai pas ; *le fait qu'on m'a livré, que j'ai accepté en dépôt, c'est la République : je ne trahirai pas la République.* »

Ce discours, qui niait les engagements du 10 mars, n'était, en résumé, que la paraphrase des paroles que M. Thiers adressait quelques jours auparavant à M. le comte d'Haussonville : « Il n'y a eu, lui disait-il, aucun engagement de ma part (1). »

---

(1) S. Denis, op. cit., T. IV, p. 69.

La politique de M. Thiers a été très sévèrement jugée par les historiens de l'extrême-droite. M. Samuel Denis a prononcé contre elle un violent réquisitoire dans son *Histoire Contemporaine* : « Quel ne dut pas être le désenchantement des députés de la majorité, dit-il, quand, arrivés au terme de cette laborieuse session de 1871, et jetant un regard sur le chemin parcouru, ils eurent à faire cette constatation douloureuse que M. Thiers, qui avait déclaré la guerre à l'Assemblée dès le lendemain même de son avènement au pouvoir, n'avait pas laissé passer un jour sans lui donner une nouvelle preuve de son incompréhensible et persévérente hostilité. Il n'était d'accord avec elle sur rien : ni sur le mode de nomination des maires, ni sur l'extension des pouvoirs des conseils généraux, ni sur la dissolution de la garde nationale, ni sur la nécessité de soustraire l'Assemblée, en la laissant à Versailles, aux périls auxquels le retour à Paris l'aurait infailliblement exposée, ni sur le rôle qui convenait à la diplomatie française dans la question romaine, ni sur la question d'impôts..., ni même, au temps de la Commune, sur les mesures à prendre pour étouffer l'insurrection. Dès que la majorité proposait une mesure quelconque, M. Thiers mettait à la combattre une obstination que rien ne lassait jamais ; et il suffisait que la droite manifestât un désir pour qu'il affectât de n'en tenir aucun compte. Il ne tenait compte que des vœux de la gauche. C'était exclusive-

ment avec elle et pour elle qu'il entendait gouverner (1). »

Cette appréciation est exagérée. M. Thiers, il est vrai, eût pu résister, montrer plus d'indépendance et d'impartialité politiques au lieu de favoriser un parti au détriment des autres. Mais on doit lui accorder des circonstances atténuantes, car c'est son ambition, et surtout la force des événements qui le poussa vers les partis avancés de l'Assemblée.

Il eut, en effet, le bonheur de mener à bien la tâche accablante qu'il avait assumée. Grâce à son zèle infatigable et à son patriotisme ardent, il réussit à arracher au prince de Bismark quelques concessions qui, quoique minimes à côté de l'énormité des prestations que nous devions fournir, n'étaient cependant point sans prix : Belfort, une réduction d'un milliard dans le chiffre de l'indemnité de guerre et le payement échelonné de cette somme, système qui évita l'occupation financière de la France par les banquiers allemands.

Puis vint la Commune, et, sans rechercher si avec plus d'énergie et de décision M. Thiers aurait pu la rendre moins terrible, ou peut-être même l'étouffer dès sa naissance, ont doit convenir que la prise de Paris par les troupes de Versailles lui valut presque autant de reconnaissance de la part

(1) S. Denis, op. cit., T. IV, p. 40.

du pays que le succès des négociations avec la Prusse.

Le 27 juin, enfin, l'emprunt de deux milliards était couvert deux fois et demie.

La tâche était noble et difficile. M. Thiers la remplit avec succès, mais il aurait voulu que la gratitude et la reconnaissance de l'Assemblée se manifestassent plus vivement à son égard : « Quand je songe, disait-il, aux efforts surhumains qu'exigèrent de moi la lutte contre l'insurrection et ses conséquences, quand je compare mon dévouement pour le rétablissement de l'ordre avec le peu de gratitude que l'on m'a montrée depuis, je trouve confirmé une fois de plus ce prétexte de philosophie, que la satisfaction d'avoir fait le bien est, en ce monde, la seule récompense certaine de l'accomplissement du devoir (1). »

C'est que la majorité, dont la froideur l'aigrit, manquait de perspicacité. Elle ne discernait pas toujours les mobiles ténus de sa conduite. Elle lui reprochait ses compromissions avec les partis de gauche, mais elle n'en voyait pas la raison profonde. Elle ignorait la gravité du mouvement insurrectionnel qui souleva Paris, et s'étendit bientôt dans les grandes ville, menaçant de submerger toute la France. En province, les ennemis de l'ordre excitaient les masses populaires contre le gouvernement et l'Assemblée. On accusait la droite de rétablir la Monarchie, et la Monarchie

(1) Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 566.

dont on effrayait le pays, c'était celle de l'ancien régime, avec ses inégalités, ses privilèges et ses vexations (1) ! Et M. Thiers qui recevait les députations des grandes villes, qui prêtait une attention trop pessimiste aux plaintes intéressées des représentants républicains des grandes villes, crut nécessaire de dissiper la méprise et le doute, et de déclarer solennellement à la tribune son adhésion à la forme républicaine. « A ces allants et venants de bonne volonté, dit-il, s'étaient joints les représentants des grandes villes : maires et conseillers municipaux de Lyon, Marseille, Grenoble, Toulouse, Bordeaux, Nantes, etc. Ils blâmaient Paris, disaient-ils, et renonceraient à se joindre à lui si je leur affirmais que je n'étais pas l'instrument d'un complot formé dans l'Assemblée pour abolir la République... Je leur dis qu'il se trouvait sans doute, dans l'Assemblée, des membres favorables au rétablissement de la Monarchie ; mais qu'il n'existait aucun complot pour renverser le régime actuel ; qu'en tous cas, s'il existait un complot de cette nature, je ne me prêterais pas à son exécution (2). »

La crainte d'un soulèvement général fut en effet la meilleure excuse de M. Thiers d'avoir abusé de la permission que lui donnait le *Pacte de Bordeaux* de ne pas se conformer aux exigences du régime

---

(1) Cf. de Marcère, op. cit., p. 97.
(2) Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 155.

parlementaire et de manquer à ses promesses du 10 mars.

III

Cette politique, quelque jugement que l'on puisse porter sur elle, devait avoir pour résultat d'attribuer aux élections complémentaires du 2 juillet un caractère nettement républicain. Il n'y eut pas de candidature officielle. Le gouvernement resta neutre, ainsi que le prouve cette dépêche de l'agence Havas, du 23 juin 1871 : « Le gouvernement veut des élections complètement affranchies de pression officielle, » dépêche confirmée par la déclaration suivante de M. Thiers, dans ses *Notes et Souvenirs :* « Pour moi, réserve faite à l'égard des procédés pratiqués par l'Empire pendant les candidatures officielles, je n'admettais pas que le gouvernement restât indifférent, inactif, muet devant une question aussi grave pour un pays libre que celle des élections générales, ou même partielles. Toutefois, le besoin d'un rôle actif de notre part ne se faisant pas sentir, je donnai l'ordre aux préfets, dès l'ouverture de la période électorale, de ne pas se mêler aux compétitions des candidats. Ils obéirent à cet ordre avec empressement (1). »

Le gouvernement n'intervenait pas officiellement, mais en réalité, il n'y eut pas moins de sa

(1) Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 201.

part une pression effective exercée de longue date. Le choix des fonctionnaires chargés par M. Thiers d'administrer les départements indiquait clairement au pays quelles étaient ses tendances ; et d'autre part toute sa politique, cette politique de bascule qui le portait parfois à droite, et le plus souvent à gauche, à supposer même qu'elle n'ait été qu'un jeu de circonstances, le corps électoral la traduisit immédiatement par une déclaration solennelle de principes. Et lorsque l'on parcourt les journaux de l'époque, même les petits journaux locaux qui ne recevaient leurs inspirations que des événements, on est frappé de voir que tous avaient pris pour mot de ralliement le discours du 8 juin, et considéraient comme un engagement formel les paroles de M. Thiers. « M. Thiers veut le maintien de la République. *Il l'a solennellement déclaré*, et nous ne doutons pas de sa parole (1). » — « Les uns (les candidats) sont cléricaux légitimistes, et ne cachent pas leur amour pour Henri V ; les autres sont républicains, et disent qu'ils défendront la République avec M. Thiers *qui veut l'ordre fondé sur la République* (2). » — « Réfléchissons-y bien en cette dernière heure, M. Thiers nous a dit : laissez-moi la République et je sauverai la France ; à l'appui de sa promesse, il a produit ses services..... Electeurs, à vous de choisir ! à vous de donner à M. Thiers *l'appui dont il a*

(1) *Le Progrès de la Côte-d'Or*, 24 juin 1871.
(2) *Le Progrès de la Côte-d'Or*, 30 juin 1871.

besoin pour maintenir la République et sauver la France (1). »

Dans tous les départements, les électeurs répondirent à cet appel et firent triompher la politique du gouvernement en envoyant à l'Assemblée cent républicains de toutes nuances. Ce furent autant de partisans pour M. Thiers, prêts à favoriser la réalisation de ses projets et à lui prouver que sa conversion à gauche avait fini par lui créer une majorité.

Toutefois ce nouveau centre de gravité politique de l'Assemblée était encore bien instable. Un événement allait le fixer.

Au lendemain même des élections, en effet, pendant que s'affirmait ainsi la popularité de M. Thiers au sein des partis avancés de l'Assemblée, les royalistes étaient douloureusement émus par le manifeste du comte de Chambord, du 5 juillet 1871, qui vint jeter la consternation au milieu d'eux et fractionner en plusieurs groupes la majorité compacte de Bordeaux.

Cet échec de la politique monarchiste était d'autant plus déplorable, qu'arrivant en même temps que les élections, il semblait les confirmer, et montrer le découragement du roi devant la manifestation du suffrage universel. Au 8 février, il eût produit moins d'effet sur la masse, car les obstacles à la restauration de la Monarchie étaient nombreux. Mais en juillet, une fois les prélimi-

(1) *Le Progrès de la Côte-d'Or*, 1er juillet 1871.

naires signés, une fois écartées les questions brûlantes qui rendaient nécessaire le provisoire, lorsque le seul obstacle qui subsistât était l'intransigeance aveugle du comte de Chambord sur la question du drapeau blanc, on peut s'imaginer le trouble qui vint s'abattre sur le pays et l'Assemblée. Chacun se rendit compte, selon l'expression de M. Samuel Denis, que le manifeste de Chambord était l' « acte de décès de la Monarchie (1) ».

Le résultat produit dans la composition politique des partis, par suite de l'évolution de M. Thiers et des événements qui se succédèrent du mois de février au mois de juillet 1871, peut se résumer schématiquement par un double courant : courant centrifuge dans les forces de la droite, courant centripète chez les républicains.

La conséquence immédiate du manifeste de Chambord avait été de fractionner en deux parties le groupe légitimiste de l'Assemblée : d'une part, l'*Extrême-droite* ou *Chevau-légers*, comprenant environ 80 membres, et prêts à perdre la Monarchie pour obéir au Roi ; d'autre part, la *Droite modérée*, où siégeaient, sous la présidence de M. Audren de Kerdrel, les légitimistes les plus sages et les plus avisés.

Pendant ce temps, un scission analogue s'opérait dans le *Centre droit orléaniste*, qui comptait à l'origine tout près de 200 membres, et qui vit peu

(1) Samuel Denis, op. cit., IV, p. 88.

à peu son effectif se réduire à 120, grâce à la diversion de ses partisans dans deux autres groupes. Les uns, qui n'étaient d'ailleurs point des dissidents, puisque dans toutes les questions graves ils étaient d'accord avec la majorité, formèrent ce que l'on appela le *Groupe Changarnier*. Les autres, au nombre de 40 environ, gagnés par les promesses de M. Thiers, abandonnèrent leurs amis pour se joindre à des membres du centre gauche et former avec eux le *Centre républicain conservateur* (1).

Ce groupe, qui ne comprenait au début que cinq membres, devint bientôt, en effet, le grand centre d'attraction des forces républicaines. L'un de ses fondateurs, M. de Marcère, en décrit soigneusement la génèse dans son ouvrage sur l'Assemblée Nationale de 1871.

« Dès les premiers jours de l'Assemblée à Versailles, écrit-il, un grand nombre de députés s'étaient groupés, sous le nom de Centre gauche, autour de M. Féray (d'Essonnes). C'étaient pres-

---

(1) On peut résumer ainsi, dans le tableau synoptique suivant, les forces respectives de la droite et de la gauche en février et en juillet 1871.

Février 1871		Juillet 1871		
I. — GROUPES DE DROITE				
Droite légitimiste	200	Droite légit.	Chevau-légers	80
Droite orléaniste	200		Droite modérée	120
		Droite orléa.	Centre droit orléaniste	100
			Groupe Changarnier	80
II. — GROUPES DE GAUCHE				
Union républicaine (Peyrat) / Gauche proprement dite... / Centre gauche (Féray d'Essonnes).	250	Union républicaine (Peyrat) / Gauche (Fourcaud)..... / Centre gauche (Cte Rampon) / Ancien centre gauche... / Centre républ. conserv..		380

que tous des hommes qui avaient conquis une certaine notoriété à Paris pour s'être enrôlés dans l'union libérale, de grands industriels et des hommes importants de province.

« A côté s'était formé un autre groupe, composé de nouveaux venus, étrangers jusqu'alors à la politique, et dégagés de tout lien de ce genre. J'ai rappelé que nous étions cinq au début : Gailly, Philippoteaux, Duréault, Félix Durand et moi-même. Ils s'étaient prononcés pour une République conservatrice, et réunis sous la présidence du comte Rampon. Peu nombreux d'abord, la netteté de leur attitude fut une cause d'attraction pour un grand nombre de représentants jusqu'alors isolés, cherchant leur voix, et qui, au fond, partageaient la même opinion. Quelques personnalités, dont le nom et le passé politique avaient une situation particulière, s'adjoignirent à eux, et leur donnèrent le concours de leur autorité et de leur expérience : c'étaient M. Léon de Maleville, M. Jules de Lasteyrie, le marquis de Maleville, Calmon, le vicomte de Saint-Pierre, Léon Say, le comte de Choiseul, etc., tous amis particuliers de M. Thiers. Les nouveaux venus s'appelaient le général Chanzy, Bardoux, Ricard (des Deux-Sèvres), le colonel de Chadois, Christophle, Denormandie, Scherer, Lanfrey, etc.

« Un des membres de ce groupe, M. Léon de Maleville, était un ancien ami et un des confidents politiques de M. Thiers...

... « Léon de Maleville était aussi un intermé-

diaire entre nous et la Présidence. Il avait, sans doute, signalé la naissance et l'accroissement rapide de ce groupe ; et il n'avait pas manqué de faire connaître en haut lieu les opinions très arrêtées de ses membres et leur entière cohésion à la politique de M. Thiers. Celui-ci apprécia l'utilité qu'il y aurait à former un seul groupe des deux réunions similaires, celle qui était présidée par M. Feray et la nôtre. On nous en fit la proposition. Nous y étions peu enclins, un peu défiants et mis en garde contre les demi-convictions qui se modifient si vite au gré des intérêts du jour. Mais, pressés et invités à coopérer cette fusion, nous acceptâmes à la condition que notre bureau, avec M. le comte Rampon en tête, serait maintenu : ce qui, dans notre pensée, signifiait que c'était le centre gauche primitif qui se ralliait à nous. Cet arrangement devait donner à la fusion sa vraie signification politique. Nous ne nous trompions pas, car ce fut l'occasion d'une scission dans l'ancien Centre gauche dont une fraction se rattacha au Centre droit, et l'autre vint à nous.

« Le parti ainsi constitué forma un corps politique compact et d'opinions très nettes. Ceux qui l'avaient formé et qui le composèrent tout d'abord, étaient des novices en politique. Ils étaient sans ambition, passionnés pour la chose publique, très sincères, éloignés — jusqu'à en être ignorants — des intrigues, dévoués au gouvernement de M. Thiers ; pour la plupart très préparés aux affaires, d'une haute culture d'esprit, laborieux ;

d'honnêtes gens, enfin, dans le sens du mot du XVII^e^ siècle. Plusieurs se distinguaient par un beau talent oratoire : celui de tous qui promettait le plus de devenir un orateur politique vraiment éloquent était Ricard (de Niort)...

... « Ce parti donnait à la République une physionomie nouvelle. Etranger, hostile même aux idées et aux sentiments qui donnaient au régime républicain des anciens temps un aspect répulsif et qui en éloignaient la très grande majorité de la nation, ils furent une sorte de trait d'union entre celle-ci et le nouveau gouvernement. Ils désarmèrent les hostilités et ils firent tomber les défiances qui éloignaient le pays de la République. Grâce à eux, elle devint acceptable d'abord, et bientôt populaire, l'ancien parti républicain ayant eu l'esprit ou l'habileté de s'effacer pendant cette période de gestation, et de ne pas interposer les souvenirs qu'il rappelait entre le mouvement d'accession qui se produisit dans le pays et le gouvernement que nous voulions fonder.

« Le Centre gauche fut le vrai point d'appui de M. Thiers dans le pays et dans l'Assemblée Nationale. Il eut une action d'autant plus forte qu'il fut parfaitement désintéressé ; il seconda puissamment la politique de M. Thiers sans y être associé autrement que par son appui dans les travaux intérieurs et par ses votes en séance. Il lui donna le concours le plus entier et le plus utile par son travail dans les bureaux et dans les commissions, par sa presse, par ses écrits, par

son adhésion constante et par son dévouement en toute circonstance. Aussi est-il vrai de dire que le Centre gauche a eu la plus grande part d'influence dans les événements de cette période de notre histoire contemporaine (1). »

IV

Les paroles de M. de Marcère démasquent la politique de M. Thiers : pendant qu'il protestait de sa neutralité absolue devant les membres de la majorité, il attirait dans le Centre républicain conservateur une partie des membres du Centre droit et suscitait en sous-main la réunion de ce dernier avec l'ancien Centre gauche de M. Féray, pour se créer, en face de la droite, trop rebelle à ses volontés, une majorité souple sur laquelle il pouvait compter pour réaliser ses projets.

Nous avons étudié plus haut (2) la nécessité qui imposait au gouvernement, à l'Assemblée et au pays un régime plus stable que celui du 17 février. Il était naturel que l'initiative en revînt au Centre gauche, qui devait savoir gré à M. Thiers de son entreprise. Ce fut, en effet, un de ses membres, M Rivet, qui déposa sur le bureau de l'Assemblée le projet qui porte son nom et qui n'était que la traduction, en langage constitution-

(1) De Marcère, op. cit., p. 134 et ss.
(2) Cf., *suprà*, ch. iv, § 1er.

nel, des désirs de M. Thiers. Elle était ainsi conçue :

L'Assemblée Nationale,

Considérant qu'il importe, pour répondre aux vœux du pays et satisfaire aux intérêts les plus pressants du travail et du crédit, de donner des garanties nouvelles de durée et de stabilité au gouvernement établi ;

Décrète :

Art. 1er. — M. Thiers exercera, sous le titre de Président de la République, les fonctions qui lui ont été dévolues par le décret du 17 février dernier.

Art. 2. — Ses pouvoirs sont prorogés de trois ans.

Toutefois, si, dans cet intervalle, l'Assemblée Nationale jugeait à propos de se dissoudre, les pouvoirs de M. Thiers, liés à ceux de l'Assemblée, ne dureraient que le temps nécessaire pour la constitution d'une Assemblée nouvelle, laquelle, à son tour, aurait à statuer sur le pouvoir exécutif.

Art. 3. — Le Président de la République est chargé de la promulgation des lois.

Il surveille et assure leur exécution.

Il fait présenter les projets de lois à l'Assemblée par les ministres.

Les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Il réside au lieu où siège l'Assemblée Nationale, est logé aux frais de la République, et reçoit un traitement alloué par la loi de finances.

Art. 4. — Il préside le Conseil des ministres, dont il nomme et révoque les membres.

Il désigne dans le Conseil un vice-président.

En cas d'absence ou d'empêchement, le vice-président le remplace dans la présidence du Conseil et l'exercice de ses autres fonctions.

Art. 5. — Les agents diplomatiques, les commandants

des armées de terre et de mer et tous les magistrats et fonctionnaires d'un ordre supérieur sont nommés ou révoqués en Conseil des ministres.

Art. 6. — Tous les actes du pouvoir exécutif doivent être contresignés par un ministre.

Les ministres sont responsables devant l'Assemblée.

La proposition bénéficia, le 12 août, de la déclaration d'urgence et fut renvoyée devant une commission chargée de l'examiner.

CHAPITRE V

L'élaboration et le vote de la loi Vitet.

Ce que redoutait surtout la droite, c'était que la proposition Rivet ne vînt consacrer définitivement la République. Le titre nouveau décerné par elle à M. Thiers, la prorogation de ses pouvoirs pour une période fixe, sa liberté de parole au sein de l'Assemblée semblaient un acheminement vers la consécration définitive et stable du régime républicain.

La majorité aurait voulu ou bien conserver dans son intégrité le régime du 17 février, ou bien accorder à M. Thiers le titre qu'il convoitait, mais à la condition de sauvegarder, par des garanties suffisantes, sa propre indépendance. Elle entendait tout d'abord conserver le droit de révoquer le Président dès qu'il ne gouvernerait plus avec elle. Solution rationnelle, car si l'on déclarait le Président responsable, si l'on pouvait l'obliger, par un vote de défiance, à abdiquer avant l'expiration de son mandat, il était illogique de proroger de trois ans ses pouvoirs : « Ou cette clause ne veut

rien signifier, dira plus tard, à la séance du 31 août, M. Léonce de Lavergne au nom de la minorité de la commission, ou elle donne au Président un droit en dehors de la volonté souveraine ; ou elle est inutile, ou elle constitue à côté de l'Assemblée un pouvoir égal ou supérieur, elle constitue un conflit permanent et sans issue, car le Président ne peut pas dissoudre l'Assemblée et l'Assemblée s'interdit, dans une mesure indéterminée, le droit de révoquer le Président. »

D'autre part, la responsabilité ministérielle était nécessaire pour faire de la révocation du Président un moyen extrême auquel l'Assemblée ne devait avoir recours qu'à la dernière extrémité. Or, donner à M. Thiers une liberté de parole absolue à l'Assemblée, n'était-ce point rendre illusoire la responsabilité de ses ministres ? Dès l'instant qu'il pourrait défendre lui-même sa politique toutes les fois qu'il le jugerait nécessaire, et sans aucune formalité préalable, sa personne couvrirait celle de ses collaborateurs, et la responsabilité du Cabinet ne serait plus qu'un vain mythe. L'éloquence de M. Thiers portait ombrage à la majorité. Elle voulait l'écarter de la tribune, ou du moins lui en rendre l'accès si difficile qu'il ne fût tenté d'en user qu'en de rares et solennelles occasions.

Mais pour mener à bien une telle entreprise, pour affirmer sa volonté d'une façon suffisamment énergique, il fallait aux partis de droite une force qu'ils étaient loin de posséder : l'entente, la cohésion, la puissance de l'unité et du nombre.

Or, le manifeste de Chambord, éclatant au lendemain des élections républicaines du 2 juillet, avait bouleversé les royalistes et scindé la droite de l'Assemblée en quatre partis impuissants et hostiles. La réalisation du programme intégral de la majorité était devenue désormais aussi chimérique que les tentatives dissolutionnistes de Gambetta et de l'extrême-gauche. Et, dans son discours du 31 août, M. E. Picard pouvait ainsi définir la solution de la question : « Il existe deux sortes d'adversaires au projet de la commission. Les uns déclarent hardiment l'Assemblée incompétente, et nous sommes conviés par eux à retourner devant nos électeurs pour arriver à ce que j'appelle la réalisation chimérique d'une utopie ; pour arriver à des élections qui, après des assises solennelles et des débats contradictoires, envoient dans une Assemblée nouvelle un parti homogène qui élabore, avec des républicains seulement, et des républicains d'ancienne date, une Constitution républicaine.

« D'autres veulent que l'Assemblée conserve tous les pouvoirs entre ses mains et les délègue — vous savez dans quelles conditions, et ces conditions font bien comprendre le peu d'enthousiasme que soulève la proposition — à un homme qui avait sa confiance et dont elle a elle-même loué tant de fois le génie politique.

« Eh bien ! qu'il me soit permis de le dire : ceux qui veulent, alors que nous discutons à Versailles et que les Prussiens sont encore à Saint-Denis, —

ceux qui veulent faire des élections générales et mettre en même temps le gouvernement de la France non pas dans les mains de toute la France, mais dans les mains d'un parti, ceux-là se trompent.

« Et quant à ceux qui veulent que l'Assemblée souveraine conserve non seulement le pouvoir législatif, non seulement cette surveillance suprême que personne ne lui conteste sur le pouvoir exécutif, mais encore reste dans cette confusion destructive de toutes les libertés, et cause de toute impuissance, ceux-là commettent en même temps une erreur politique et une erreur de droit qu'il est de notre devoir de signaler au pays.

« La question se pose ainsi : ou il faut que cette Assemblée vive, et sa durée dépend d'elle-même, des travaux qu'elle doit accomplir, et, pour qu'elle fonctionne, il est nécessaire qu'elle ait les organes réguliers ; ou il faut qu'elle parte, et il vous faut qu'elle donne la main au parti qui demande la dissolution et qui prétend qu'elle n'est pas constituante. »

La veille, par 434 voix contre 225, l'Assemblée avait décidé qu'elle était constituante. Il fallait donc, pour que l'autre terme de l'alternative se réalisât, que la majorité fût d'accord avec le pouvoir exécutif. Outre l'impuissance de la droite, un intérêt vital l'exigeait : l'œuvre à peine ébauchée de la reconstitution et de la réorganisation du pays, que le patriotisme de l'Assemblée devait faire passer avant les préoccupations de partis.

Aussi, la commission chargée d'examiner la proposition Rivet, bien que neuf de ses membres sur quinze parussent peu disposés à confirmer sur la tête de M. Thiers les prérogatives nouvelles qu'exigeait la gauche, comprit l'inopportunité et surtout l'inutilité de toute tentative de restauration monarchique. Mais elle comprit aussi que si la majorité était trop faible pour prendre l'offensive et réaliser ses espérances gouvernementales, il lui restait une puissance de réaction suffisante pour concentrer ses énergies devant le danger commun et essayer — c'était le seul parti qui s'offrait à elle — d'amender de telle sorte cette proposition qu'elle consacrât désormais ses desiderata.

Ce qu'elle voulait, en somme, c'était que, sous quelque titre que M. Thiers exerçât ses fonctions, il restât toujours sous son étroite dépendance.

De là les modifications apportées par la commission au texte de la proposition Rivet relativement à la durée des fonctions de M. Thiers, à sa responsabilité et à sa liberté de parole à la tribune. Sur ces trois points, le rapporteur de la commission, M. Vitet, s'exprimait ainsi à la séance du 28 août : « Proroger et maintenir en fonctions pour une durée de trois ans le chef du pouvoir exécutif, n'était-ce pas le rendre inamovible pour ce laps de temps? Aucune indication contraire ne résultait des termes de la proposition. Or, devant un chef du gouvernement inamovible, quel eût été le rôle de l'Assemblée? Que devenaient ses droits? C'était son abdication, chose impossible, puisque

la souveraineté que l'Assemblée possède est par essence inaliénable et que, le voulût-elle, elle ne peut s'en déposséder. Pour sortir d'embarras, il suffit de combler une lacune que les auteurs du projet ont eux-mêmes reconnue dans leur texte, et qu'ils déclarent involontaire ; il suffit d'exprimer que le chef de l'Etat, même en changeant de titre, même entouré de ministres responsables, ne cesse pas d'être lui-même responsable devant l'Assemblée.

« Dès lors, la clause de durée, la prorogation signifie que, hors les cas de responsabilité, c'est-à-dire en dehors d'occasions aussi solennelles que graves, le chef du gouvernement continue ses fonctions, et que les appréhensions du public, la crainte de renversements à la légère, par escarmouches, n'ont plus de raison d'être, sans que l'Assemblée pour cela se dépouille de son droit souverain.

« Mais une autre objection s'élève, si la durée réste déterminée, et doit finir à date fixe. D'abord, rien de plus dangereux qu'une telle échéance : c'est comme un rendez-vous donné publiquement à la fureur des partis ; et six mois à l'avance, que dis-je, un an ou dix-huit mois peut-être, tout le bénéfice de la prorogation serait déjà disparu, car le pays, dès lors, entrerait à coup sûr dans cette sorte d'effroi dont la mémoire nous est encore vivante, bien que l'exemple en remonte à vingt ans. Ajoutez que cette durée fixée à l'avance aurait encore cet autre effet que le pouvoir délégué

pourrait survivre à sa source. Il est vrai que la proposition prévoit ce cas, et veut que les fonctions déléguées cessent en même temps que les pouvoirs souverains; seulement, la clause qu'elle ajoute semble donner la survivance aux fonctions déléguées. Ce sont là des éventualités en quelque sorte testamentaires qu'il convient de laisser au libre arbitre de l'Assemblée. Quand il en sera temps, elle règlera, dans sa sagesse, le mode de transmission de ses pouvoirs à l'Assemblée qui lui succédera.

« Par toutes ces raisons, messieurs, l'Assemblée a refusé le terme de trois ans, aussi bien que toute fixation d'une durée déterminée...

... « En demandant que M. Thiers ait parmi nous le privilège d'aborder la tribune autrement que nous tous, et qu'un peu plus de solennité l'y précède, c'est un hommage que nous lui adressons, en même temps qu'une prière de ménager ses forces, et de se réserver de préférence pour les grandes questions que sa parole illumine, et qui sont à la taille de son puissant esprit... »

Sur deux points seulement la commission était d'accord avec M. Rivet : d'une part sur le maintien de la responsabilité ministérielle, qui possédait à ses yeux le double avantage d'empêcher le jeu de la démission et de mettre fin à la politique de bascule, en forçant le gouvernement à prendre ses ministres dans la majorité; d'autre part sur la question — « qui était, en quelque sorte, une

question de protocole (1) » — du titre à accorder à M. Thiers.

C'est ainsi que la proposition Rivet, modifiée par la commission, devint la proposition Vitet.

Elle était ainsi rédigée :

L'Assemblée Nationale,

Considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie, et que les devoirs impérieux que tout d'abord elle a dû s'imposer, et qui sont loin d'être accomplis, l'ont seuls empêchée jusqu'ici d'user de ce pouvoir.

Considérant que jusqu'à l'établissement des institutions définitives du pays, il importe aux besoins du travail, aux intérêts du commerce, au développement de l'industrie, que nos institutions provisoires prennent aux yeux de tous, sinon cette stabilité qui est l'œuvre du temps, du moins celle que peuvent assurer l'accord des volontés et l'apaisement des partis ;

Considérant qu'un nouveau titre, une appellation plus précise, sans rien changer au fond des choses, peut avoir cet effet de mettre mieux en évidence l'intention de l'Assemblée de continuer franchement l'essai fait à Bordeaux ;

Que la prorogation des fonctions conférées au chef du pouvoir exécutif, limitées désormais à la durée des travaux de l'Assemblée, dégage ces fonctions de ce qu'elles semblent avoir d'instable et de précaire, sans que les droits souverains de l'Assemblée Nationale en souffrent la moindre atteinte, puisque dans tous les cas la décision suprême appartient à l'Assemblée, et qu'un ensemble de garanties nouvelles vient assurer le maintien de ces prin-

---

(1) Rapport de M. Vitet.

cipes parlementaires, tout à la fois la sauvegarde et l'honneur du pays;

Décrète :

Art. 1. — Le chef du pouvoir exécutif prendra le titre de Président de la République Française, et continuera d'exercer, sous l'autorité de l'Assemblée Nationale, tant qu'elle n'aura pas terminé ses travaux, les fonctions qui lui ont été déléguées par le décret du 17 février 1871.

Art. 2. — Le Président de la République promulgue les lois dès qu'elles lui sont transmises par le président de l'Assemblée Nationale.

Il assure et surveille l'exécution des lois.

Il réside au lieu où siège l'Assemblée.

Il est entendu par l'Assemblée Nationale toutes les fois qu'il le demande, et après avoir informé de son intention le président de l'Assemblée.

Il nomme et révoque les ministres. Le Conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblée.

Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 3. — Le Président de la République est responsable devant l'Assemblée.

Battus au sein de la commission, les intransigeants de droite, ceux que M. H. Pessard appelle « les incorrigibles de la politique », tentèrent de faire revenir l'Assemblée sur sa décision en suscitant un certain nombre de contre-projets et d'amendements. C'est ainsi qu'avant la discussion publique, trois propositions furent déposées sur le bureau de l'Assemblée, l'une de M Dahirel, tendant à la nomination d'une commission chargée d'élaborer une constitution, l'autre de M. de Bel-

castel, conçue en ces termes : « Art. 1er. L'As-
« semblée n'entend pas préjuger, avant le vote
« formel d'une constitution définitive, la forme du
« gouvernement. — Art. 2. Elle ne se dissoudra
« pas avant d'avoir proclamé cette forme défini-
« tive » ; la troisième, enfin, de M. Adnet, ainsi rédigée : « L'Assemblée, confiante dans la sagesse « et le patriotisme de M. Thiers, lui continue son « concours et, au nom du pays reconnaissant, lui « confirme les pouvoirs qu'elle lui a confiés à Bor-« deaux. » Cette dernière proposition bénéficia seule de la proposition d'urgence et fut renvoyée, avec celle de M. de Belcastel, à la commission d'initiative parlementaire, qui, elle-même, la renvoya à l'examen de la commission chargée d'étudier le projet Rivet. Elles y furent rejetées toutes les deux.

La discussion publique s'ouvrit le 30 août par le discours de M. Léonce de Lavergne (1), au nom de la minorité de la commission et par le dépôt d'amendements qui marquent le piétinement sur place de la droite, ses efforts impuissants et désespérés, son vain désir d'ajourner le vote de la loi et de s'opposer à cette situation éminemment paradoxale et ironique : la proclamation de la République par le parti royaliste de l'Assemblée.

Mais les dispositions de l'Assemblée et de la

---

(1) Précité, p. 107.

commission firent comprendre aux auteurs des contre-projets l'inanité d'une lutte plus longue.

Le lendemain, 31 août, M. le comte de Chambrun et M. le marquis de Mornay retirèrent leurs amendements, s'en référant à celui de M. de Lavergne, qui fut également retiré par son promoteur lui-même. MM. Pagès-Duport, Sansas et Duvernay suivirent cet exemple. Puis le vote, par 533 voix contre 68, de l'article 1er du projet Vitet fit tomber l'amendement de Belcastel, et l'Assemblée n'eut plus en face d'elle que le texte de la commission. Les voix de l'opposition s'étaient tues ; la droite s'était dissociée. Les uns, comme M. le baron de Vinols de Montfleury, se résignèrent à adopter le projet Vitet : « Je le votai, écrit-il, par découragement et lassitude de toujours résister en vain (1). » Les autres se rallièrent au centre gauche, les orléanistes dans la crainte d'avoir à proclamer Henri V, les chevau-légers parce qu'ils redoutaient l'avènement du duc d'Aumale : « Ce sont eux, dit M. de Marcère en parlant de ces derniers, qui, par leurs résolutions dernières, ont le plus contribué à la fondation définitive de la République (2). »

Après ce vote, M. Léonce de Lavergne, s'adressant au député Ricard (des Deux-Sèvres), pouvait lui dire : « Vous l'emportez, la République est

---

(1) Baron de Montfleury, *Mémoires politiques d'un membre de l'Assemblée Nationale Constituante de 1871*, p. 80.

(2) De Marcère, op. cit., p. 168.

faite, malgré Gambetta, malgré Vitet. Elle est faite, et par des royalistes ! Et les républicains seront seuls assez forts pour la défaire (1). »

Rien n'était plus exact : le 31 août, comme le 8 février, c'était la droite qui avait fondé la République. Mais le vote du 8 février possédait du moins cette consolation et cette supériorité de montrer l'accord des divers partis monarchistes, tandis que le second faisait éclater au grand jour les lamentables dissensions qui les divisaient.

M. Thiers ne fut pas un ingrat. Dans son court message de gratitude du 1er septembre, il témoigna à l'Assemblée la profonde reconnaissance dont l'avait pénétré le vote de principe « qui transformait le provisoire anonyme en une constitution embryonnaire (2) », et lui permettait — c'était pour lui tout l'intérêt de la nouvelle loi — de faire précéder sa signature de son nouveau titre de Président de la République.

Ce message était ainsi conçu :

« Monsieur le Président,

« Mon premier message ne doit et ne peut avoir qu'un objet, c'est de vous prier d'être mon interprète auprès de l'Assemblée Nationale, et de la remercier de l'honneur qu'elle m'a fait en me décernant *la première magistrature de la Répu-*

(1) H. Pessard, op. cit., II, 172.
(2) De Marcère, op. cit., 168.
(3) Hanotaux, op. cit., 252.

blique, et surtout en me donnant un nouveau témoignage de sa haute confiance.

« S'il suffit, pour mériter cette confiance, d'un dévouement absolu aux intérêts publics, j'ose dire que j'en suis digne, et je remercie tous les partis de l'Assemblée Nationale d'avoir oublié les dissentiments qui peuvent sur quelques points les diviser, pour communiquer au pouvoir une force plus grande, et de lui fournir ainsi de plus grands moyens de faire le bien.

« L'Assemblée peut compter, qu'uni profondément à elle, uni d'intention et de durée, je tâcherai de panser les plaies de notre malheureux pays, et de le rendre le plus tôt possible libre, bien ordonné, pacifié au dedans et au dehors, affranchi de l'invasion étrangère, et, de plus, honoré, aimé, s'il est possible, des nations des deux mondes.

« Tel sera le but constant de mes efforts, et si l'Assemblée Nationale et moi nous parvenons à l'atteindre, à en approcher du moins, nous pourrons, au terme de nos travaux, nous présenter sans crainte au pays, et lui transmettre intact le précieux dépôt qu'il nous avait confié.

« En terminant ce message, je vous remercie, Monsieur le Président, du concours que j'ai toujours trouvé auprès de vous, et je vous prie d'agréer l'expression de ma haute et respectueuse considération.

« *Le Président de la République Française,*

« A. Thiers. »

DEUXIÈME PARTIE

31 Août 1871 - 13 Mars 1873

CHAPITRE PREMIER

L'organisation du pouvoir exécutif sous la Constitution Vitet.

I

La loi du 31 août mécontenta tout le monde, les républicains qui auraient désiré l'irresponsabilité de M. Thiers pour trois ans, et les partis de la droite qui avaient proposé « de couper la langue au Président, en interdisant « au vieux bavard » de parler quand il le jugerait nécessaire (1) ». Les uns voulaient la confirmation de ses pouvoirs, avec une stabilité plus grande, les autres une diminution de ses prérogatives. L'examen attentif de la Constitution Vitet montre la stérilité de leurs efforts. Ils se trompèrent les uns les autres, c'est-à-dire qu'ils furent tous trompés, puisque, sauf une modification de détail dans l'appellation nouvelle du chef de l'Etat, le *statu quo* fut maintenu, l'organisation

(1) H. Pessard, op. cit., p. 166.

du pouvoir exécutif après le 31 août resta à peu près identique à celle qu'avait fondée la Résolution du 8 février.

Le droit de M. Thiers à la parole? Les orléanistes de la commission auraient voulu le lui enlever et mettre un obstacle à son libre accès à la tribune. La loi du 31 août ne fit que confirmer les errements admis au 17 février, à la seule condition pour M. Thiers d'informer par un message le président de l'Assemblée de son intention de prendre la parole dans tel débat parlementaire qui lui plairait. Il faut ajouter, d'ailleurs, que les textes, dès qu'ils deviennent gênants, cessent de lier les hommes d'Etat, et que M. Thiers sut parfaitement s'en affranchir. Le 29 décembre, l'Assemblée discutait un projet de loi présenté par le gouvernement et tendant à autoriser la Banque de France à porter à la somme de 2 milliards 800 millions le chiffre de ses émissions. Comme le rapporteur de la commission, M. Bocher, trouvait ce chiffre exagéré, M. Thiers qui, on le sait, n'admettait pas que l'on pût avoir une opinion différente de la sienne, se fâcha, monta à la tribune sans en avertir le président de l'Assemblée, comme la Constitution lui en faisait un devoir, et fit supporter à l'infortuné M. Bocher les aigreurs et les rancunes que, depuis quelques jours, il accumulait contre la droite.

La durée de ses fonctions? Pas de changement non plus sur ce point. Le 17 février, M. Thiers

était nommé chef du pouvoir exécutif de la République Française « en attendant qu'il fût statué sur les institutions de la France ». La loi du 31 août modifie à peine les termes de cet alinéa en décidant, dans son article premier, que « M. Thiers continuera d'exercer, sous l'autorité de l'Assemblée Nationale, tant qu'elle n'aura pas terminé ses travaux, les fonctions qui lui ont été déléguées par le décret du 17 février. »

La rédaction nouvelle ne changea donc rien au fond des choses.

Son seul effet fut de faire apparaître entre les dispositions de ses divers articles des contradictions irréductibles, en tous cas inexplicables autrement que par l'agitation des esprits, que par la hâte et par la fièvre dans lesquelles elles avaient été élaborées.

La première de ces contradictions, et non la moindre, existe entre le dernier article, édictant la responsabilité de M. Thiers devant l'Assemblée, et l'article premier, stipulant que les pouvoirs de M. Thiers devaient durer tant que l'Assemblée n'aurait pas terminé ses travaux. Il fallait nécessairement ou que M. Thiers pût rester au pouvoir jusqu'à cette date, mais alors il devenait irrévocable, c'est-à-dire irresponsable, et l'article 3 ne signifiait plus rien ; ou bien qu'il devint révocable *ad nutum*, et c'était l'article premier qui était violé. Un historien, il est vrai, M Zévort, a proposé un moyen terme : « Logiquement, dit-il, l'Assemblée Nationale aurait dû se séparer le

jour où elle renversa M. Thiers, le 24 mai 1873 (1). » M. Zévort semble oublier qu'au 24 mai l'Assemblée n'avait pas encore rempli sa tâche, et que sa dissolution prématurée eût été contraire aux termes et à l'esprit de l'article premier.

La seconde contradiction de la Constitution Vitet réside dans le fonctionnement simultané de la responsabilité de M. Thiers et du contre-seing ministériel ; car si M. Thiers est personnellement responsable de ses actes, point n'est besoin de les faire contresigner par un ministre également responsable.

Enfin, cette responsabilité cumulative de M. Thiers et de ses ministres constitue une dernière disposition de la loi du 31 août qu'il est difficile d'expliquer autrement que par ce double sentiment de la majorité : d'une part sa méfiance à l'égard de M. Thiers et de ses merveilleuses dispositions naturelles pour la dictature ; d'autre part son désir de renouer les traditions d'avant l'Empire et d'acclimater définitivement en France le parlementarisme d'outre-Manche. De là cette responsabilité hybride, quelque peu confuse au premier abord, la responsabilité de M. Thiers, responsabilité de précaution (2) — « aussi solen-

(1) Zévort. *Histoire de la Troisième République*, I, p. 271.

(2) Déjà, en 1848, la responsabilité du Président semblait essentielle, à cause de son élection directe par le peuple. A ce sujet, M. le duc Albert de Broglie s'exprimait ainsi : « Dans l'intérêt de son pouvoir, comme de la liberté générale, l'Assemblée a voulu prendre ses précautions pour empêcher que

nelle que grave », disait M. Vitet dans son rapport (1) — et la responsabilité ministérielle, destinée aux yeux de la majorité à empêcher le « jeu de la démission », qui n'était en somme que la résultante de l'irresponsabilité de fait du Cabinet du 17 février.

La loi du 31 août proclamait la responsabilité solidaire et individuelle des ministres devant l'Assemblée. En exécution de cette clause, le décret du 2 septembre 1871 créa un vice-président

---

tout ne fut entraîné dans cet irrésistible mouvement des populations. Elle a cherché à maintenir ses prérogatives contre le droit nouveau et envahisseur qui menaçait de tout absorber. Il semblait naturel de chercher ses garanties contre un tel péril dans la forme même de la Constitution républicaine. Après tout, le chef élu par la nation, même à cinq millions de voix, était un chef républicain. A ce titre, il était nécessairement responsable de ses actes. La Constitution remettait même à l'Assemblée l'examen et la décision de ces cas de responsabilité. On fit donc en toute hâte une loi pour organiser cette responsabilité dans des proportions étroites et menaçantes. En y regardant de plus près, cependant, l'Assemblée s'est aperçue, ici encore, que cette responsabilité avait beau être écrite dans les lois, elle courait le risque d'être vaine dans les faits. C'est quelque chose de si grave, en effet, que de mettre en cause la responsabilité du chef supérieur d'un Etat, que chacun y regarde à deux fois avant de recourir à ce terrible moyen. A force d'être redoutable, cette grande arme de la responsabilité finit par devenir illusoire. La responsabilité du chef de l'Etat, c'est trop et ce n'est rien. C'est trop si l'on en fait usage. L'Etat entier est ébranlé quand cette colonne chancelle. Ce n'est rien si on craint de l'employer et qu'on la laisse dormir dans l'oubli. Si elle n'est pas un péril constant elle est une inutilité complète (*Revue des Deux-Mondes*, 25 février 1845).

(1) Rapport précité de M. Vitet. *Suprà.*

du Conseil des ministres et confia ce nouveau poste à M. Dufaure (1).

II

Une question subsidiaire se pose toutefois, celle de savoir si le régime établi par la loi Vitet présentait toutes les caractéristiques du gouvernement de cabinet normal, ou s'il ne constituait au contraire qu'un semi-parlementarisme, un parlementarisme embryonnaire analogue à celui de 1848.

La question est délicate et ne peut être résolue que par l'examen doctrinal des différentes règles qui régissent les rapports du gouvernement et du pouvoir législatif dans les régimes dits parlementaires.

Or, les conditions nécessaires et suffisantes pour qu'un semblable régime puisse fonctionner normalement sont au nombre de trois : il faut que les

---

(1) « Le Président de la République Française, vu l'article 2 de la loi du 31 août 1871 ainsi conçu : « Le Conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblee... » Considérant que la responsabilité du Conseil des ministres doit avoir pour conséquence l'institution d'un vice-président chargé de le convoquer et de le présider en cas d'absence ou d'empêchement du Président de la République, décrète : « Le Président de la République, en cas d'absence ou d'empêchement, délègue à l'un des ministres le droit de convoquer le Conseil et de le présider. Le ministre délégué portera le titre de vice-président du Conseil des ministres. »

deux organes politiques collaborent dans une même mesure aux diverses fonctions de l'Etat ; qu'ils possèdent, quelle que soit d'ailleurs leur origine, — une égalité de prestige et d'influence ; qu'il existe enfin une action réciproque du législatif sur l'exécutif et de l'exécutif sur le législatif.

De ces trois conditions, la première seule est intégralement remplie : la séparation fonctionnelle des deux pouvoirs, c'est-à-dire la répartition faite entre des diverses fonctions de l'Etat assure leur collaboration intime, leur commune participation à l'accomplissement de ces fonctions.

Mais il est loin d'en être de même pour les deux autres.

Il serait téméraire, en premier lieu, d'affirmer que sous la Constitution Vitet il existât un partage égal de prestige et d'influence entre M. Thiers et l'Assemblée Nationale.

Et, en effet, en face de l'ascendant énorme qu'avaient procuré à M. Thiers son élection multiple et six mois de gouvernement absolu, six mois de règne incontestable et incontesté sur ses ministres et l'Assemblée, il est permis de se demander quelle influence pouvait encore posséder celle-ci. L'Assemblée est faible, faible de cette impuissance constitutive qui résulte des conditions mêmes du scrutin du 8 février. Car, si l'on admet que, même dans des élections normales, il existe entre le *pays légal* et le *pays réel*, entre la majorité du corps élu et celle du corps électoral, un certain écart d'opinions qui peut varier de

l'accord enharmonique au désaccord absolu, on doit reconnaître *a fortiori* que, dans des élections aussi irrégulières que celles du 8 février, le rapport entre la volonté de l'Assemblée et celle du pays devait être faussé. Il le fut légèrement, en effet. Et la preuve, c'est que dans toutes les élections partielles — qui, d'ailleurs, eurent lieu dans des conditions aussi défavorables que celles du 8 février, étant pour une grande part le résultat de la pression effective de M. Thiers et de sa politique — le pays s'empressa de démentir son premier vote. En tous cas, l'Assemblée ne se sentit plus soutenue par l'opinion ; elle comprit que la confiance du pays lui échappait. Son prestige fut diminué d'autant.

Sans appui désormais dans la nation, l'Assemblée ne possède aucune autorité sur le pouvoir exécutif. Pour qu'un parti arrive à faire du gouvernement son esclave, à le réduire au rôle de comité exécutif, à lui imposer ses dogmes, ses principes, à l'empêcher même d'abandonner certains préjugés que la pratique du pouvoir fait considérer comme abusifs et exagérés (1), ce parti doit présenter une masse compacte et homogène. Or, au sein de l'Assemblée Nationale, c'est l'inverse qui se produit : les partis indisciplinés, à peine organisés, sont dans une continuelle évolution ; ils forment un pêle-mêle d'opinions contra-

(1) *Altro è in piazza, altro in palazzo,* dit un proverbe florentin.

dictoires et d'intérêts hétérogènes que le hasard rassemble un jour et dissocie le lendemain. Et la majorité qu'ils composent, majorité instable, majorité de circonstance, majorité tantôt de droite, tantôt de gauche, mais toujours prête à accorder ses voix à M. Thiers parce qu'il est M. Thiers, c'est-à-dire l'homme indispensable, cette majorité, loin de rendre à l'Assemblée son prestige et son influence, ne fait au contraire que l'effacer complètement devant le pouvoir exécutif. La conséquence c'est que l'équilibre est rompu, c'est que les deux pouvoirs ne possèdent plus une égale puissance ; c'est, en dernière analyse, que le gouvernement parlementaire ne peut plus fonctionner normalement, puisqu'une de ses conditions d'existence fait défaut.

Quant à l'action réciproque des deux pouvoirs l'un sur l'autre, la loi Vitet ne l'a pas réalisée davantage.

Le seul droit que possède l'exécutif consiste à donner des conseils au législatif, à lui communiquer des documents, à discuter avec lui des questions pendentes. Il ne peut être question pour lui de convoquer, de proroger, d'ajourner, et surtout de dissoudre l'Assemblée.

Inversement, l'action de l'Assemblée sur le gouvernement est réduite à une pure fiction. Pour que la responsabilité du pouvoir exécutif soit effective, il faut en effet que ses représentants soient divisés en deux classes : un organe irresponsable, le chef de l'Etat, qui assure la stabilité

du système ; et un organe instable, un organe qui évolue et se maintient en constante communion d'idées avec la majorité, un organe responsable, en un mot : le Cabinet. Or, au 31 août, le Président de la République, le ministère, les ministres, tout le monde est responsable, c'est-à-dire qu'en fait personne ne l'est.

Et, dans de telles conditions, il est permis d'affirmer qu'un semblable régime ne constitue pas le parlementarisme. Le seul jugement que l'on puisse porter sur lui, c'est celui que M. Duguit appliqua à son aïeul, le régime de 1848 : « C'était un système qui était, sans l'être, un régime parlementaire (1). »

III

Une comparaison s'impose avec le régime actuel, et l'on peut se demander si le parlementarisme fonctionne aujourd'hui plus normalement qu'en 1871.

La réponse ne peut être que négative. A vrai dire, depuis la loi Vitet, une seule modification s'est produite, dans la personne même du titulaire de la toute-puissance : en 1871, c'était le pouvoir exécutif ; de nos jours, c'est le pouvoir législatif, ou plus exactement la Chambre des députés. Mais l'inégalité n'a point diminué ; elle a seulement changé de sens. La Chambre est souveraine, mais

(1) Duguit, *Droit constitutionnel*, éd. 1907, p. 409.

le pouvoir exécutif ne mérite plus le titre d'organe modérateur, puisqu'il abandonne successivement toutes ses prérogatives et que son irresponsabilité même est violée. Depuis 1877, le droit de dissolution et le droit de veto sont restés lettre morte ; et trois présidents, M. le maréchal, M. Grévy et M. Casimir-Périer, ont dû démissionner avant l'expiration de leur mandat.

Déformation de la Constitution, dira-t-on ? Coutumes contraires à l'esprit des lois de 1875 ? Non. La véritable réponse se trouve dans ce vice constitutif que nous avons déjà signalé (1) et qui, mettant à la base des pouvoirs du chef de l'Etat une élection restreinte aux seuls membres des Chambres, laisse le Président sans appui si ces Chambres viennent à lui manquer, et le place dans l'impossibilité d'exercer ses droits. Il n'est point vrai de dire, avec M. J. Roche (2), que « la Constitution est tombée en quenouille, qu'une jurisprudence lamentable s'est établie et que les présidents de la République se sont volontairement transformés en *fainéants mérovingiens* ». La situation actuelle était inéluctable ; elle est l'œuvre voulue des constituants de 1875 qui ont intentionnellement réduit à l'impuissance le Président de la République.

Le parlementarisme exige comme condition essentielle et primordiale l'égalité et l'équilibre

(1) Conf. *suprà*, p. 67-73.
(2) Lettres précitées. Cf. *suprà*, p. 68.

des pouvoirs. Il n'existait pas en 1871, parce que l'exécutif était tout-puissant et que le législatif n'était rien. Il n'existe pas davantage aujourd'hui, parce que l'exécutif n'est rien — et qu'il ne peut rien être — et que la souveraineté réside tout entière dans une oligarchie qui n'est même pas l'exacte représentation de la majorité du pays.

CHAPITRE II

Le fonctionnement du pouvoir exécutif sous le régime de la loi Vitet.

I

Le 31 août, après le vote de la loi Vitet, le cabinet était ainsi composé :

Justice.	MM. Dufaure, président du Conseil des ministres.
Affaires étrangères.	De Rémusat.
Intérieur.	Lambrecht.
Instruction publique.	J. Simon.
Marine,	Amiral Pothuau.
Guerre.	Général de Cissey.
Commerce.	V. Lefranc.
Finances.	Pouyer-Quertier.
Travaux publics.	De Larcy.

Bientôt, le 8 octobre 1871, M. Lambrecht était subitement emporté par une maladie de cœur, laissant dans la douleur et l'embarras M. Thiers, le Conseil et l'Assemblée : « Je perdais en lui un ami, écrit M. Thiers, un collègue doué du plus rare esprit politique et de ce tact exquis qui est la

première qualité nécessaire à un ministre de l'Intérieur... Il fut universellement regretté (1). »

M. Thiers fit alors appel à M. Casimir Perier, dont il connaissait la récente évolution vers le Centre gauche : « J'appréciais en lui un caractère courageux, une parfaite droiture, un esprit vif, ouvert, un talent d'écrire réel et une grande pratique des affaires..... Ce choix eut l'approbation générale, car M. Casimir Perier était justement regardé comme libéral par les libéraux, comme conservateur par les conservateurs, et n'avait pas encore encouru la disgrâce de la droite pour avoir loyalement suivi la politique indépendante des partis à laquelle j'ai attaché mon honneur (2). » Au lendemain même de sa nomination, le nouveau ministre n'avait-il pas dit, en effet, à M. Jules Simon : « Je suis avec vous. — Cette simple parole, venant de lui, ajoute ce dernier, était plus solide que tous les serments (3). »

Il ne conserva d'ailleurs le portefeuille de l'Intérieur que pendant trois mois. Le 6 février, il s'associa à la proposition Duchâtel, tendant à ramener l'Assemblée à Paris, fut mis en minorité, et démissionna. M. Victor Lefranc, un républicain de gauche, passa à l'intérieur, et fut remplacé au commerce par M. de Goulard.

Ce dernier resta peu de temps au commerce, et,

---

(1) Thiers, *Notes et souvenirs*, p. 212.
(2) Thiers, *Notes et souvenirs*, p. 147.
(3) J. Simon, op. cit., II, p. 237.

le 21 avril, prit le portefeuille de M. Pouyer-Quertier, obligé de donner sa démission à la suite du procès Janvier de la Motte. C'étaient là, d'ailleurs, des apparences parlementaires plus qu'un véritable parlementarisme; car un pareil régime n'ayant pas été théoriquement organisé par la Constitution Vitet, il était difficile d'admettre qu'il pût pratiquement fonctionner; surtout lorsque dans la formation de son Cabinet, M. Thiers faisait tous ses efforts pour maintenir son pouvoir personnel, n'écouter que ses propres inspirations, nommer et révoquer ses ministres sans même en donner avis à l'Assemblée.

Aussi, dans la séance du 9 mars 1872, M. Léonce de Guiraud crut-il devoir interpeller le gouvernement à cet égard : « Un changement survient dans le Cabinet, dit-il, un ministre se retire, il est provisoirement remplacé, c'est à mes yeux un événement important. Il m'a semblé dès lors, et il me semble encore qu'il était utile que l'Assemblée, que le pays reçussent, sur cet événement, les éclaircissements auxquels ils avaient droit par une autre voie que la seule voie de la presse. »

Comme le 17 février, en un mot, et pour plaire à la gauche, M. Thiers avait voulu, le 31 août, former un ministère de conciliation. Mais il oubliait que pendant la première période un tel ministère était imposé par les circonstances, tandis que dans la seconde les circonstances ne l'y forçaient plus, ou ne pouvaient lui servir que de mauvais prétexte; d'autant plus que ce Cabinet, dit de conci-

liation, n'était, en réalité, qu'un Cabinet de non-conciliation attaqué par tous les partis et soutenu par aucun, parce qu'il renfermait des représentants de chacun d'eux, et ne suivait pas une politique acceptée par la majorité de l'Assemblée.

D'où l'interpellation de M. de Guiraud, qui eut pour effet de contraindre M. Thiers à choisir un ministère plus homogène. « La loi du 31 août, continua M. de Guiraud, ou, si vous l'aimiez mieux, la Constitution Rivet, a établi un Conseil des ministres responsable devant cette Assemblée. Depuis que cette loi a été votée, le Conseil des ministres, à différentes reprises, s'est modifié grain à grain. Or, ces modifications présentent une signification politique, ou elles n'en présentent pas. Si elles en présentent une, je saisis l'occasion du changement qui est en train de s'accomplir pour demander au gouvernement de vouloir bien nous la faire connaître. Si elles n'en présentent pas, je me demande où nous en sommes, où est la politique, si elle se résume encore une fois dans le chef du pouvoir exécutif, et alors, par quelle différence nous la distinguons, à cet égard du moins, de la Constitution de 1852.

« En effet, Messieurs, nous avons des ministres, mais si nous avons des ministres, nous n'avons pas de ministère, nous n'avons pas de Cabinet ; et ces ministres ne représentent pas une politique partagée, soutenue, défendue par une majorité quelconque au sein de cette Assemblée.

« Nous sommes dans le faux, parce que nous

appliquons à rebours la fameuse maxime : « Le « roi règne, et ne gouverne pas. » Quand cette maxime a été prononcée, le roi régnait, mais c'était la représentation nationale qui gouvernait sous son nom.

« Aujourd'hui, tout cela est changé! C'est la représentation nationale qui règne, je n'en disconviens pas; elle est souveraine; mais c'est le roi, si je puis m'exprimer ainsi, ce roi provisoire, que vous avez créé, qui gouverne pour vous et sans vous.

« L'Assemblée a trop abdiqué.

« L'Histoire dira que cette Assemblée toute puissante et souveraine n'a pas pu, dans toute une année de toute-puissance et de souveraineté, arriver à obtenir un ministère pris dans sa majorité...

..... « Et quant à gouverner avec tous les partis, vous voyez, Messieurs, à quels résultats pratiques cela conduit. Cela conduit à construire un ministère dans lequel on fait entrer des hommes de tous les partis. Dès lors, ce n'est plus un ministère homogène, ce n'est plus un ministère solidaire, ce n'est plus un ministère véritablement responsable tel que les circonstances l'exigent, et c'est précisément cette absence complète des conditions que nous réclamons, ces conditions nécessaires du gouvernement du pays par le pays; c'est cette absence de ces conditions qui m'a placé dans la nécessité d'adresser cette interpellation au gouvernement. »

Cet incident mit fin, en effet, à la politique ambiguë de M. Thiers.

Lorsque M. de Goulard prit aux Finances la place de M. Pouyer-Quertier, M. Thiers lui donna pour successeur M. Teisserenc de Bort. « C'était, dit M. J. Simon, un esprit trop sérieux, trop éclairé, trop libéral pour ne pas suivre M. Thiers dans sa marche ascendante vers la République. Mais, à cette date du 22 août 1872, il faisait encore partie, à la Chambre, du centre droit libéral (1). » M. Thiers le prenait dans le parti auquel appartenait M. de Goulard.

Le 30 novembre, enfin, M. Victor Lefranc fut renversé pour avoir approuvé les conseils municipaux qui envoyaient à M. Thiers des adresses de félicitations collectives. M. Thiers confia le portefeuille de l'Intérieur à M. de Goulard, « notre ministre », disait M. de Broglie, celui des Finances à M. L. Say, l'ancien préfet de la Seine, et, quelques jours après, celui de M. de Larcy, qui se retira le 7 décembre, à M. de Fourtou, jeune député du centre droit. La présence de M. L. Say, un républicain décidé, pouvait seule porter ombrage la droite. L'importance prépondérante du ministère de l'Intérieur l'en empêcha : « Ma condescendance envers l'Assemblée, écrit M. Thiers, manifestée par ce changement ministériel et particulièrement par le choix de M. de Goulard pour le ministère de l'Intérieur, eut auprès de la droite un succès

(1) Jules Simon, op. cit., t. II, p. 238.

tel, qu'on pouvait croire la paix faite avec elle (1). »

Le but profondément politique et habile de M. Thiers était uniquement de se procurer ainsi une majorité solide. M. J. Simon nous en fournit une preuve indéniable : « Vos amis, lui dit M. Thiers, croient que je ne me connais pas en hommes, parce que je fais des nominations qui leur déplaisent ; mais ce sont eux qui ne se connaissent pas en situations politiques. Je ne puis me passer des votes de la majorité. Elle vote pour moi, quoiqu'elle me soit ouvertement hostile. On n'obtient pas de pareils résultats sans quelques habiletés. Je lui fais des avances qui ne me compromettent pas, parce que je reste maître de tout (2). » Un autre confident de M. Thiers, M. Hector Pessard, dans un style imagé, nous confirme le témoignage de M. Jules Simon : « Il s'agissait, écrit-il, de rabattre le centre droit sur un terrain vague, il est vrai, mais où M. Thiers s'engagerait à faire pousser des portefeuilles de ministres, des sous-secrétariats et des ambassades. On brouterait cette herbe drue, et, la bouche pleine, on ne songerait plus sans doute à crier : « Vive le roi » ou « Vive la République. » On laisserait les irréconciliables d'extrême-droite et de gauche pousser à leur aise des clameurs convaincues, et on admi-

---

(1) Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 374.
(2) J. Simon, op. cit., II, 240.

nistrerait, améliorant un à un, petit à petit, les rouages du gouvernement (1). »

Qu'est cela, au fond, sinon la vieille conception de M. Thiers, suivant laquelle lui seul, assumant toutes les responsabilités, doit prendre toutes les initiatives? Et le choix de M. de Goulard, de M. de Bort, de M. de Fourtou, ne constitue ainsi qu'une concession superficielle. Il importe peu à M. Thiers que le ministre de l'Intérieur appartienne à la gauche ou à la droite, puisque, dans tous les débats importants, ces hommes ne sont que des marionnettes dont il tire les ficelles, puisque c'est lui qui paraît seul en scène, qui agit pour eux, qui parle à leur place, qui discute en personne avec l'Assemblée, et finit toujours par lui dicter la marche à suivre.

II

C'est qu'en effet, au lendemain du vote de la loi Vitet, M. Thiers possédait encore sur le pays et sur l'Assemblée autant d'ascendant qu'il en avait le 17 février.

La droite, il est vrai, jadis composée d'hommes d'élite mais inexpérimentés, avait fait son éducation politique. Les discussions, les débats, la conduite des affaires avaient créé dans son sein tout

(1) H. Pessard, *Nos petits papiers*, t. II, p. 245.

un groupe d'orateurs qui allaient devenir ses guides : M. le duc d'Audiffret-Pasquier, « vif, ardent, naturel (1) » ; M. Ernoul, orateur abondant et informé (2) ; Mgr Dupanloup, M. de Pradines, M. de Broglie, enfin, le plus célèbre d'entre eux, qui, le 1er mai 1872, quitta son poste d'ambassadeur de France à Londres, pour venir prendre part aux travaux de l'Assemblée et aux luttes de son parti. « C'était, dit M. S. Denis, une recrue d'une incomparable valeur que la majorité allait faire, car M. le duc de Broglie était destiné à jouer un rôle prépondérant dans les événements qui paraissaient à la veille de s'accomplir (3). »

Néanmoins, M. Thiers conservait des armes assez puissantes pour lui permettre de se mesurer victorieusement avec la droite.

Dans le pays, tout d'abord, sa popularité n'avait fait que s'accroître. La France était pacifiée, la paix conclue, l'armée réorganisée, les finances relevées. Mais, par un phénomène curieux, les esprits continuaient à considérer ce relèvement comme l'œuvre unique de M. Thiers, au lieu d'y voir la coopération de ses efforts avec ceux de l'Assemblée. « On rapporte volontiers à M. Thiers écrit un témoin, M. de Meaux, tout le mérite des mesures qui ont relevé le pays abattu. Il est juste d'en revendiquer une bonne part pour l'Assem-

---

(1) Hanotaux, *Histoire contemporaine*, I, 369.
(2) Hanotaux, *Histoire contemporaine*, I, 369.
(3) Denis, op. cit., IV, 150.

blée ; car, dans ce multiple et fécond labeur, elle a tantôt secondé, tantôt redressé plus ou moins complètement M. Thiers. Les œuvres capitales de cette époque ont consisté à rendre à la France une armée et des finances. M. Thiers a merveilleusement recueilli, relevé, remis sur pied les débris de l'ancienne armée qu'il employa ensuite contre la Commune. Mais ce n'est pas lui qui a doté le pays d'une armée nouvelle. S'il eût été le maître, il eût maintenu la conscription, le remplacement, les effectifs antérieurs... L'armée nouvelle a été préparée, en 1872, par ma commission, dont M. de Chasseloup-Laubat était rapporteur ; elle est issue d'abord d'une entente spontanée entre tous les partis, ensuite, d'une transaction avec M. Thiers... Il en a été des finances comme pour l'armée. Les taxes qui ont pourvu à l'accroissement de nos charges, il a fallu pour une large part les établir sans et presque malgré lui... Le pays, toujours enclin à se livrer à un homme, n'avait d'admiration et de reconnaissance que pour M. Thiers (1). »

A l'Assemblée, d'autre part, ses moyens d'action étaient également énergiques.

La gauche, en effet, dont le niveau, sous l'afflux constant de chaque élection complémentaire, atteignait presque à l'étiage de la droite, était toujours d'accord avec lui, et lui offrait ses voix.

Quant à la droite, elle le soutint longtemps,

---

(1) DE MEAUX, op. cit., p. 63.

tant qu'elle espéra le ramener à elle, et, lorsque cet espoir fut perdu, jusqu'au paiement de l'indemnité de guerre et à la libération du territoire. Seul, M. Thiers était capable de remplir cette tâche, puisqu'il possédait la confiance de l'empereur Guillaume, qui le considérait comme un malin (Klug) (1), et que personne à sa place n'eût pu se charger de trouver les trois milliards.

Toutefois, ces éléments de puissance qui, le 31 août, rendaient M. Thiers aussi invincible qu'il l'avait été sous le régime du 17 février, contenaient eux-mêmes un germe de faiblesse. Il était, en effet, à prévoir que le jour où M. Thiers deviendrait inutile au salut de la France, ou tout au moins ne lui serait plus indispensable, ce jour-là, les Droites ne manqueraient pas de le rendre responsable de l'échec de leurs tentatives et de se débarrasser de lui.

Quoiqu'il en soit, jusqu'à la fin des négociations avec la Prusse, M. Thiers profita de la situation exceptionnelle où il se trouvait, et qui lui conférait d'autant plus de force qu'il n'était pas décidé à désarmer, qu'il entendait, comme par le passé, rester maître de l'Assemblée et du pays : « Il n'était pas pénétré de la nécessité d'échanger son omnipotence de fait contre un pouvoir légal, mais limité. Plus que personne, sans doute, il entendait que le gouvernement fût défini, pourvu d'attributions et d'institutions. Il excellait même

(1) Thiers, *Occupation et Libération*, II, 98.

à disserter sur les distinctions nécessaires entre l'exécutif et le législatif. Seulement, à son avis, ces précautions constitutionnelles n'étaient utiles et légitimes que prises à l'égard de son successeur (1). »

En fait, dans tous les débats où il prend la parole, il finit toujours, soit par l'excellence et la sagesse de son argumentation, soit par la violence de son langage, soit encore par la menace de démission — ou même la démission effective — à s'opposer, quelquefois avec une majorité très faible, aux désirs de l'Assemblée lorsqu'ils lui paraissent préjudiciables à l'intérêt général, ou au sien propre, car il confond volontiers.

Il n'avait pas, en effet, comme le roi en 1791, sous forme de *veto* suspensif, le droit de sanction. Il ne pouvait demander, comme le Président en 1848, une seconde délibération. Comme il ne possédait aucun moyen légal de s'opposer à la promulgation d'une loi, même mauvaise, il fallait, de toute nécessité, qu'une pratique extra-constitutionnelle vînt ici, comme sous l'empire du décret du 17 février, assurer son indépendance vis-à-vis de l'Assemblée Nationale et lui procurer les moyens d'exercer un contrôle effectif sur ses décisions : « Que voulez-vous que je fasse devant une Assemblée unique, s'écriait-il le 29 décembre 1872, quand je n'ai aucune attribution, quand je n'ai le

(1) H. Pessard, op. cit., V. 244.

veto à aucun degré, car je n'ai même pas le droit de demander le second examen d'une question mal résolue. Et vous voulez que je ne puisse même pas venir devant vous vous supplier par des prières, vous arrêter par des raisonnements, quand vous allez émettre une résolution qui me paraîtrait désastreuse ! »

Un *veto* de fait, tel fut en effet le caractère de son action sur le pouvoir législatif.

Le 26 décembre, dans un discours documenté laissant apparaître toute sa science en matière financière, il combat l'impôt sur le revenu aux applaudissements de toute l'Assemblée.

Trois jours après, le 29, dans le débat relatif à l'augmentation du chiffre des émissions de la Banque de France, il s'emporte contre la commission, contre son rapporteur M. Bocher, contre la droite, et rallie enfin, après la plus véhémente des apostrophes qu'il ait prononcées jusqu'alors, l'Assemblée à ses vues : « Je dirai à la commission : vous oubliez étrangement la situation du pays et la nôtre. Je vous disais hier : avez-vous une autre ressource à nous offrir ? offrez-nous la.

« Est-ce que vous croyez que c'est par goût, par préférence, que nous demandons à conserver dans la circulation un billet qui n'est pas remboursable à vue ? Est-ce là notre goût ? Est-ce là notre préférence ? Est-ce nous qui avons amené cette nécessité ? Est-ce nous qui avons précipité le pays dans ce gouffre ? *(Rumeurs à droite.* —

Applaudissements à gauche.)... dans ce gouffre d'où il ne peut sortir que par des efforts de travail, de résignation, de patriotisme dans les partis. Et j'appelle patriotisme : mettre de côté ses passions pour n'écouter que l'intérêt public. *(Vifs applaudissements à gauche.)*

« Je vous pose donc la question et je vous demande d'y répondre, comme je l'ai fait dans le sein de la commission. Je vous ai déjà fait cette question hier et vous n'avez pas répondu ; je vous la renouvelle en ce moment et je vous demande votre réponse à cette tribune, devant cette Assemblée...

« Nous n'entendons pas faire de conditions à l'Assemblée, telle n'est pas notre intention ; mais nous croyons mériter confiance ; nous avons besoin d'en obtenir ; nous en avons besoin devant vous, devant la France, devant l'étranger ; nous ne pouvons pas céder là-dessus. Je le répète, Messieurs, accorder six cents millions serait sage ; on ne veut en donner que quatre cents. Soit, quatre cents, mais rien de moins. »

Et, docile, l'Assemblée adopta le projet.

Les 13 et 18 janvier, elle continua la discussion des impôts sur le revenu et les matières premières. M. Thiers, qui ne cache pas ses préférences pour ce dernier, et qui ne conçoit pas que l'on puisse penser autrement que lui, essaie, par un discours habile et documenté, mais dont la violence n'est toutefois pas exclue, de s'opposer à la volonté de l'Assemblée, qui semble ne vouloir admettre ce même impôt qu'à défaut de toute autre ressource,

et comme *ultimum subsidium*. « Comment, s'écrie M. Thiers en terminant son discours, vous trouvez que j'ai tort de regretter le spectacle que nous offrons, et vous êtes tellement animés sur ce sujet qu'à celui que vous avez honoré de votre confiance, que vous avez qualifié du titre de Chef du pouvoir exécutif, vous ne voulez pas laisser achever l'exposé le plus simple de ses idées, exposé qui n'engage rien, mais qui est un effort, un effort désespéré, pour vous tirer de l'embarras dans lequel vous êtes, dans lequel nous sommes tous !

« Veuillez tenir envers vous les paroles que vous vous donniez tout à l'heure à vous-mêmes. Vous ne me laissiez pas achever une phrase. Il est impossible de traiter ainsi les affaires ! Je n'ai aucun moyen de vous violenter, et vraiment vous vous récriez comme si vous étiez devant un pouvoir despotique. Ce n'est pas sérieux, franchement !

« Je pense que lorsque tout a été dit, il est de la dignité d'une Assemblée de conclure, surtout lorsque vous savez bien qu'il y a là une agitation à beaucoup d'égards factice, mais une agitation, je le répète, extrêmement fâcheuse...

« Quant à moi, Messieurs, je pense que nous avons besoin de donner à nous-mêmes d'abord, puis de donner au pays, puis au monde qui nous regarde, et qui nous regarde avec attention parcourir les phases de cette révolution provoquée, émanée par les défaillances d'esprit du gouvernement précédent, de leur donner, dis-je, un plus

digne spectacle. Je vous en supplie, Messieurs, présentons-nous au monde, si vous voulez que nous ayons son estime, son appui et ses vœux, présentons-nous comme une nation grave, sérieuse, qui sait dominer non pas seulement les partis, comme je vous le disais il y a quelques jours, non pas seulement la confusion des esprits, comme je vous le disais encore, mais les intérêts matériels surexcités, perdant toute pudeur quand il s'agit de se satisfaire...

« Je crois me conduire aussi en honnête homme, en bon citoyen digne de votre confiance. Si je faiblissais ici, vous feriez bien de me retirer votre confiance ; je ne serais pas digne d'avoir dans les mains le gouvernement de la France. »

L'Assemblée, cette fois, ne se laissa pas influencer par les procédés de persuasion du président de la République. Elle sut se dominer. La question de confiance, la menace de démission n'avaient plus d'effet sur elle. « Il parlait trop souvent de s'en aller, écrit M. Hanotaux. Il donnait l'idée et l'envie de le prendre au mot (1). » Par 367 voix contre 297, elle adopta l'ordre du jour de M. Feray, un ami politique de M. Thiers cependant, mais qui ne partageait point ses vues en matière économique. L'ordre du jour était ainsi conçu : « L'As-
« semblée Nationale, réservant le principe d'un
« impôt sur les matières premières, décide qu'une
« commission de quinze membres examinera les

(1) Hanotaux, op. cit., p. 362.

« tarifs proposés et les questions soulevées par « cet impôt, auquel elle n'aura recours qu'en cas « d'impossibilité d'aligner autrement le budget. »

Le lendemain, M. Thiers envoyait sa démission au président de l'Assemblée, trop heureux que, le surlendemain, la démarche d'un grand nombre de députés de tous les partis lui permît de la retirer.

La crise était temporairement conjurée; mais elle montrait à M. Thiers, d'une part, qu'il existait entre la majorité et lui des dissentiments irréductibles, et, en second lieu, qu'il n'était plus le maître absolu; que non seulement l'Assemblée n'était plus disposée à enregistrer sans remontrances tous ses caprices, mais qu'elle pouvait encore lui résister victorieusement; qu'un second pouvoir était né, et que l'exécutif ne fonctionnerait désormais normalement qu'à la condition de n'être point despotique.

M. Thiers n'écouta pas l'avertissement, et continua de gouverner sans plus se préoccuper de la majorité.

Le 2 février, l'Assemblée repoussait la proposition Duchâtel, tendant au retour du gouvernement à Paris, puis, le 30 mars, s'ajournait jusqu'au 20 avril. M. Thiers, profitant alors des vacances parlementaires pour narguer l'Assemblée et la Commission de permanence, fit insérer cette note au *Journal Officiel* du 6 avril : « Le Président de la République ne quittera pas Versailles, sa résidence habituelle, pendant les vacances de l'Assemblée Nationale ; mais à certains jours dési-

gnés, il se rendra à Paris pour y recevoir à dîner, au palais de l'Elysée, les représentants des principaux corps de l'Etat qui résident dans la capitale. Les mêmes jours, le Président de la République passera la soirée à Paris et recevra les lundi 8, jeudi 11, samedi 13, lundi 15 avril. »

L'idée était ingénieuse, et le coup de tête présidentiel réussit, comme le raconte plaisamment M. H. Pessard, à raffermir la popularité de M. Thiers dans le pays et à accroître d'autant sa puissance. « Dans sa longue vie si fertile en tours malicieux, dit-il, jamais M. Thiers ne fut mieux inspiré que le jour où il se décida, à la barbe de la commission de permanence, à passer quelques soirées à l'Elysée. Véritables fêtes du sacre présidentiel, ces réceptions firent plus pour la popularité du fin vieillard que son patriotisme, son incomparable intelligence, ses connaissances encyclopédiques, son énergie et sa puissance de travail.

« Quelques verres de sirop de groseille, quelques assiettes de sandwichs mal beurrées, et des gâteaux secs, très secs, lui conquirent d'un seul coup la haute et la petite bourgeoisie parisienne. Entrait qui voulait, dans cette maison hospitalière, où le chef de l'Etat donnait la main à tous, avec beaucoup de grâce et de bonhomie.

« Jusqu'alors, on ne s'était pas fait une idée très nette du nouveau gouvernement. On l'entrevoyait de loin, en perspective, au bout des avenues versaillaises, formé de groupes et de morceaux, tenant des discours confus,

« Maintenant on l'avait vu, touché du doigt. Il était en chair et en os. C'était un petit homme, mis comme le premier venu; mais quand il ouvrait la bouche, les ambassadeurs des plus puissants souverains écoutaient respectueusement, les généraux chamarrés d'or s'inclinaient faisant le cercle; les académiciens, les membres de l'Institut, toutes les supériorités que Paris renferme prêtaient une oreille déférante. Et avec cela pas fier!

« Ce bon tour joué à la commission de permanence, cette réponse du mouton aux bergères rébarbatives, brandissant dans le vide leurs impuissantes houlettes, furent trouvés très gais. M. Thiers avait décidément beaucoup d'esprit.

« A Versailles, on estima même qu'il était trop spirituel pour un chef d'Etat, et qu'au demeurant, il rendait, par son exemple, la tâche bien difficile à son successeur (1). »

Pendant tout le reste de la session, qui dura jusqu'au 4 août, les escarmouches devaient continuer, mettant aux prises les mêmes adversaires, M. Thiers et l'Assemblée, débutant par un même processus, une divergence complète d'opinions, et aboutissant toujours au même résultat, une transaction, une solution intermédiaire entre deux systèmes opposés. Et cela, grâce à l'influence personnelle de M. Thiers, à sa science des affaires publiques, à son art oratoire, grâce aussi à sa ma-

(1) H. Pessard, op. cit., II, p. 252.

nie de la démission; procédé un peu usagé, mais qu'en habile politique il avait soin de n'employer que dans les périodes de tension avec la Prusse, au sujet de l'évacuation. Nécessaire aux négociations, à la paix, au salut du pays, il profitait de la situation en en abusant.

C'est ainsi que dans le courant du mois de juillet il put obtenir de l'Asssemblée le service militaire de cinq ans, alors que la commission ne l'avait adopté qu'à la majorité d'une seule voix, et que deux amendements, émanés l'un du général Trochu, l'autre du général Charreton, tendaient, le premier au service de trois ans, le second à celui de quatre ans.

Mais à cette époque, les nuages s'accumulaient du côté de Berlin (1), où la reconstitution rapide de nos forces semblait inquiéter le gouvernement prussien : « Suivant M. de Moltke, écrit M. de Saint-Vallier à M. Thiers, le 27 mai 1872, nous n'avions pas fait de propositions vraiment sérieuses pour l'anticipation des payements et la libération du territoire; tout se bornerait à des conversations, à un simple échange de vues ; des renseignements sûrs reçus à Berlin ne permettraient guère de douter que les appétits de revanche augmentent dans la population française, et même au sein de l'Assemblée Nationale; que le service militaire général obligatoire va être voté et immé-

(1) Duc de Broglie, *Mission de M. de Gontaut-Biron à Berlin.*

diatement appliqué; que le gouvernement français fait activement des préparatifs militaires; que l'armée française est déjà bien plus belle, plus forte et plus redoutable qu'elle ne l'était avant nos éclatants revers; que nous l'augmentons journellement; que nous faisons peu à peu revenir d'Afrique nos troupes les plus sûres et les plus éprouvées,et que, ces jours derniers encore, deux nouveaux régiments sont arrivés d'Algérie (1). » Mêmes notes pessimistes de Saint-Pétersbourg d'où, le 22 mai, le général Le Flô écrit à M. de Rémusat : « Je crois devoir vous entretenir des bruits qui courent ici. Or, il est certain que tous les rapports des agents russes en Allemagne s'accordent à représenter ce pays comme animé des plus mauvaises dispositions et livré à une agitation très hostile contre nous; il est certain également qu'on y exprime publiquement le regret très haineux de ne nous avoir pas assez abattus, assez suppliciés, et qu'on y proclame bien haut la nécessité d'une nouvelle guerre..... Ce langage est répété dans les sphères les plus élevées, et il l'a été ici même avec une brutalité inouïe par le prince Guillaume de Bade..... A propos de M. d'Oubril (ambassadeur de Russie à Berlin), le bruit a été répandu à la Bourse d'avant-hier qu'il aurait écrit que, dans une conversation avec le chancelier de l'Empire d'Allemagne, celui-ci lui aurait dit que *l'état des esprits était tel en France qu'il n'oserait*

(1) Thiers, *Notes et Souvenirs*, annexe n° 15, p. 436.

pas garantir une durée de plus de six mois à la paix..... (1). »

Le 29 mai, la *Gazette de Cologne* publie une note inquiétante émanée du comte d'Arnim, et le 6 juin, l'ambassadeur d'Angleterre confirme à M. de Gontaut-Biron les menaces secrètes de l'Allemagne : « L'empereur Guillaume croit au désir de revanche de votre part ; il veut le rendre impossible, en prenant toutes les précautions militaires qui lui paraissent nécessaires, l'agrandissement et l'armement des places fortes de l'Alsace-Lorraine et le maintien de l'occupation de votre territoire (2). »

Plus que jamais, M. Thiers est l'homme indispensable, et le 11 juin, il peut avec succès sommer l'Assemblée de choisir entre lui et le service de trois ou de quatre ans. « Certes, je ne veux blâmer personne, dit-il, mais il faut laisser chacun parler suivant ses convictions et selon son point de vue. Et bien, moi, je vous le dis franchement, ce serait une folie, je le dis avec une conviction profonde... — Dieu me garde de vouloir blesser l'Assemblée, de vouloir lui mettre le marché à la main..... (*Non ! Non !*) — Mais, Messieurs, je vous le déclare, je sortirai d'ici, si vous ne votez pas les cinq ans, profondément affligé (*Vifs mouvements sur divers bancs ; rumeurs à gauche*).

M. le général Guillemaut et autres membres. —

---

(1) Thiers, *Notes et Souvenirs*, annexe n° 66.

(2) Thiers, *Occupation et Libération*, t. I, p. 387.

Non ! Non ! Monsieur le Président, la France ne le veut pas.

M. le Président de la République. — Vous autres, Messieurs, si vous vous trompez, vous n'avez que la responsabilité d'un mauvais conseil et d'un mauvais vote ; elle est grande ; mais moi, député comme vous, ayant au même degré que vous la responsabilité d'un mauvais conseil et d'un mauvais vote, j'ai de plus une autre responsabilité particulière.

« Si la loi est mauvaise, dans deux ou trois ans vous auriez le droit de vous en prendre à moi, comme vous avez le droit de vous en prendre à ceux qui ont si légèrement déclaré la guerre.

« Je m'appuie là-dessus, et je dis que je sortirai profondément affligé de cette enceinte si vous ne votez pas les cinq ans. J'ajoute que je ne pourrais pas accepter la responsabilité d'appliquer la loi. *(Vives exclamations et mouvement prolongé.)*

« Vous prendrez cette déclaration comme vous voudrez ; c'est mon devoir et c'est mon droit de vous la faire. » *(Agitation.)*

M. Thiers connaissait d'avance le résultat que produirait sa menace dans un moment aussi critique : l'Assemblée repoussa l'amendement Trochu par 454 voix contre 229 et l'amendement Charreton par 477 voix contre 56.

Cependant, les affaires extérieures ne tardèrent pas à s'améliorer. Une convention, permettant à la France de devancer le payement de l'indemnité de guerre et de hâter par là-même l'évacuation, fut

signée par MM. de Rémusat et d'Arnim le 29 juin et ratifiée par l'Assemblée le 7 juillet.

Le danger était passé. M. Thiers devenait momentanément moins utile ; et si, dans le courant de juillet, il put emporter l'impôt sur les matières premières, ce ne fut là qu'une demi-victoire qui justifia à peine l'insistance qu'il mit à l'obtenir. C'est ainsi que le gouvernement avait proposé des droits de 10 à 20 %, restituables à l'exportation; la commission du budget de 1871 les avait réduits à 3 %. L'Assemblée Nationale, par la loi du 26 juillet 1872, adopta une solution intermédiaire, appliquant le drawback à quelques articles seulement et n'assujettissant les autres qu'à de faibles droits.

III

Ainsi, pendant la seconde période de son gouvernement, la position de M. Thiers est alternativement solide et chancelante. Tantôt il dicte encore ses volontés à l'Assemblée ; tantôt les esprits, débarrassés du poids de la menace extérieure, exercent contre lui leur activité.

Et si l'on considère que M. Thiers personnifiait à lui seul le pouvoir exécutif tout entier, on arrive à cette conclusion que les organes de l'Etat se trouvaient dans un équilibre perpétuellement instable. Selon que M. de Bismarck s'inquiétait de nos armements ou nous laissait continuer en paix

l'œuvre de la réorganisation nationale, la prépondérance appartenait au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif.

Système profondément imparfait, car l'instabilité des institutions gouvernementales d'une nation est pour elle une cause de faiblesse intérieure et extérieure : la vie politique est suspendue ; des inquiétudes se manifestent ; des hésitations se produisent, et l'opinion publique, ballottée au gré du ministère ou du parlement, incertaine, se trouble et oscille de l'une à l'autre sans prêter à aucun d'eux l'appui dont il a besoin pour donner aux destinées du pays une direction nette et précise.

M. Thiers comprit la situation et employa tout son talent à accorder les intérêts de la France avec les siens propres. Le rétablissement de la Monarchie, que d'ailleurs il ne désirait point, lui parut impossible : « Il n'y a qu'un seul trône, se plaisait-il à dire, et vous avez trois prétendants. » Quant à la dissolution de l'Assemblée, elle était pour lui une énigme. Que donneraient les élections générales ? des monarchistes ? des républicains ? Si la majorité appartenait à la gauche, quelle serait sa nuance ? conservatrice ? radicale ? Or, M. Thiers s'était déjà engagé envers la République, mais une République conservatrice, et il jugea que le seul moyen d'arriver à ce but consistait à la faire proclamer par l'Assemblée elle-même. Pour cela, il fallait y pousser doucement le pays et faire au

sein du Parlement une majorité républicaine. Il y arriva grâce à la substitution successive des ingénieuses formules qu'il inventa : *le Pacte de Bordeaux, l'Essai loyal, la République conservatrice.*

CHAPITRE III

L'évolution politique de M. Thiers.

I

Au 31 août, M. Thiers n'est encore qu'au premier stade de son évolution, au *Pacte de Bordeaux*, mais au *Pacte de Bordeaux* interprété dans le sens du discours du 9 juin. Il n'entendait plus laisser la balance égale entre les partis, mais veiller sur le précieux dépôt qu'on lui avait confié et le restituer dans son intégrité.

Une chose cependant, à la veille des vacances parlementaires de septembre 1871, inquiète le Président : l'application de la nouvelle loi départementale, l'élection des conseils généraux ; en un mot, la question de savoir si les populations qui, au 17 février, ont acclamé les représentants de la Monarchie, ne vont pas confirmer leurs premiers votes, tomber en complet désaccord avec le pouvoir central ou même entrer en lutte avec lui.

Et comme il ne veut indisposer davantage ni les électeurs ni la majorité, il n'hésite pas, dans son message de clôture du 13 septembre 1871, à faire

un pas en arrière et à s'effacer complètement devant la souveraineté de l'Assemblée et la volonté du pays : « Messieurs, dit-il, parlons en toute franchise et avouons, ce que du reste il est permis d'avouer, que nous sommes émus, profondément émus ! Comment ne le serions-nous point ? Il s'agit en ce moment pour le pays des plus grands intérêts imaginables ; il s'agit de régler son sort présent et futur ; il s'agit de savoir si c'est d'après les traditions du passé, traditions glorieuses de mille ans, qu'il doit se constituer ; ou si, s'abandonnant au torrent qui précipite aujourd'hui les sociétés humaines vers un avenir inconnu, il doit revêtir une forme nouvelle afin de poursuivre paisiblement ses nobles destinées ? *(Mouvement.)*

« Ce pays, objet de l'attention passionnée de l'univers, sera-t-il République ou Monarchie ? Adoptera-t-il l'une ou l'autre de ces deux formes de gouvernement qui divisent aujourd'hui tous les peuples ? Quel problème plus grand fut jamais posé devant une grande nation, dans les termes où il se pose actuellement devant nous ?

« Je le demande, Messieurs, est-il bien étonnant que ce problème nous agite ? Plus nous sommes sincères et plus nous sommes patriotes, plus il doit nous agiter. Et voyez, regardez les nations, elles sont presque aussi troublées que nous du spectacle extraordinaire que nous leur donnons. *(Nouveau mouvement.)*

« Il n'y a donc pas à nous blâmer d'être aussi fortement émus ; nous devons l'être. Nous vau-

drions moins si nous ne l'étions pas autant ; mais notre émotion devient véritablement celle du pays ; et, quelque légitime qu'en soit le motif, nous devons craindre qu'en se prolongeant elle ôte quelque chose au calme et à la sérénité dont nos esprits ont besoin.

« Ainsi, Messieurs, vous séparer quelques semaines pour veiller à la réorganisation départementale de la France, pour en reprendre ou en modifier, s'il le faut, la tradition ; vous mettre en tête-à-tête avec le pays pour régler vos pensées sur les siennes, pendant que le gouvernement emploiera le temps que vous lui laisserez à préparer vos nouveaux travaux, c'est là une nécessité reconnue et sentie par vous, sentie par la France tout entière. »

Puis l'Assemblée s'ajourna jusqu'au 4 décembre. Les élections départementales eurent lieu, donnant la majorité à l'opinion républicaine, — mais à une opinion républicaine modérée et très conservatrice, laissant par ailleurs rentrer en scène un certain nombre de bonapartistes marquants : MM. Rouher, de Cassagnac père et fils, de la Fauconnerie, prince Jérôme-Napoléon. Ces élections n'indiquaient pas clairement à M. Thiers l'orientation de l'opinion publique. Comme, d'autre part, il venait de remplacer au ministère de l'Intérieur M. Lambrecht, mort le 8 octobre, par M. Casimir-Perier, c'est-à-dire par un transfuge du centre droit passé dans les rangs de la gauche, il sentit une fois de plus la nécessité de pratiquer

la politique de bascule en ménageant la droite et de s'en tenir, dans son message du 4 décembre, aux termes et aux idées de celui du 13 septembre. C'est ainsi qu'après avoir attaqué, selon sa coutume, un peu tout le monde, l'Empire, les légitimistes, Gambetta, les partis en général, il aborda, avec une hésitation et un flottement que l'on remarquait chez lui pour la première fois, la question constitutionnelle :

« En terminant ce long exposé, dit-il, il me reste à toucher un sujet grave, délicat, brûlant. (*Ecoutez ! Ecoutez !*)

« Après avoir parlé de nos affaires du dehors et du dedans, de diplomatie, d'administration, de finances, d'armée, il semble étrange de dire que je ne vous ai point parlé de politique, ou du moins de cette politique ardente du moment qui occupe tous les esprits. Et pourtant, il est vrai que la situation est extraordinaire, que tous ces objets, diplomatie, finances, organisation militaire ne semblent pas être la politique après tant de gouvernements détruits depuis cinquante années et tant de partis se disputant la création d'un gouvernement nouveau ! Mais ici, Messieurs, commence votre tâche, car vous êtes le souverain, et nous ne sommes, nous, que les administrateurs délégués pour opérer ce que j'ai appelé la réorganisation du pays. (*Très bien ! Très bien !*) Eh bien ! cette politique actuelle, ayant pour objet la constitution d'un gouvernement définitif, c'est vous surtout qu'elle regarde, et nous empiéterions sur

vos droits si nous prenions à cet égard une initiative précipitée. (*Très bien! Très bien!*)

« Quant à moi, accablé de fatigue et quelquefois de douleur, lorsque je me détourne un moment d'un travail incessant pour penser à nos malheurs, je n'ai accepté qu'une tâche, c'est de réorganiser le pays brisé par sa chute, en refaisant au dehors ses relations, au dedans son administration, ses finances, son armée, en maintenant un ordre rigoureux pendant que cette tâche s'accomplit et en me tenant toujours prêt à vous remettre intact, dans sa forme scrupuleusement et loyalement conservée, le dépôt que vous m'avez confié. (*Très bien!*) Le voilà, en effet, tel que vous me l'avez remis, en partie réorganisé, et surtout conformément au contrat passé entre nous. Je vous le remets..... Qu'en ferez-vous? Vous êtes le souverain, je ne le suis pas, ou le mot de droit n'est qu'un vain mot, car vous êtes les élus, librement élus du pays. (*Très bien! Très bien!*)

« Vous faire aujourd'hui des propositions sur tout ce qui est constitutif serait de notre part, à mes collègues et à moi, une témérité, une entreprise sur vos droits. (*Très bien!*) Mais nous sommes, nous aussi, des élus du pays et nous avons des devoirs à remplir comme membres de cette Assemblée et comme membres du gouvernement. Lorsqu'en soulevant vous-mêmes les graves questions qui préoccupent les esprits, vous nous provoquerez à nous expliquer sur leur solution, nous vous répondrons avec franchise et loyauté. Jus-

que-là, nous n'avions, mes collègues et moi, qu'un compte à rendre, loyal, exact, et nous vous l'avons rendu. »

II

Un événement imprévu vint dissiper toutes ces bonnes résolutions du Président de la République. Les princes d'Orléans, qui jadis avaient pris l'engagement de ne pas siéger à l'Assemblée Nationale, prétextèrent la prorogation des pouvoirs de M. Thiers pour se considérer comme déliés de leur promesse, et manifestèrent l'intention de se présenter à l'Assemblée. M. Thiers, embarrassé, en référa à cette dernière, qui, le 18 décembre, par 646 voix contre 2, adopta un ordre du jour de M. Fresneau ainsi conçu : « L'Assemblée Nationale, considérant qu'elle n'a ni responsabilité à prendre, ni avis à donner sur des engagements auxquels elle n'a pas participé, passe à l'ordre du jour. » Le lendemain, les princes prirent place au milieu de leurs collègues.

Cette rentrée, loin de calmer M. Thiers, ne fit que l'irriter davantage. Elle lui fut d'autant plus désagréable qu'il n'avait pas encore oublié les murmures et les interruptions qui avaient accueilli son message du 4 décembre ; qu'il sentait s'accumuler contre lui les colères sourdes et les rancunes de la droite, et que des incidents multipliés plaçaient sans cesse le gouvernement dans une position délicate. « On *incidente* constamment » disait

le président Grévy. En accueillant sans protestation le retour des princes à l'Assemblée, M. Thiers eut semblé favoriser leur candidature dynastique, ce qui était « un manque de loyauté vis-à-vis des légitimistes et des républicains (1) » et ce qui eût pu surtout mettre un terme à ses propres pouvoirs.

Aussi, le 26 décembre, à la fin de son discours contre l'impôt sur le revenu, par un de ces retours offensifs dont il était coutumier, il déchira le Pacte de Bordeaux et adhéra ouvertement à la République : « Je demande à droite comme à gauche, je demande à gauche comme à droite, qu'on ne se laisse pas leurrer par les mots et qu'on ne devienne jamais les complices de l'arbitraire. De l'arbitraire, il n'en faut nulle part, en aucune chose, ni en haut, ni en bas. (*Très bien ! Très bien* !)

« Et ici, Messieurs, je parle comme toujours avec une conviction profonde ; mais croyez-moi, vous qui voulez faire un essai loyal de la République, et vous avez raison..... (*rumeurs sur quelques bancs, assentiments sur les autres.*) il faut le faire loyal ; il ne faut pas être des comédiens qui essayeraient d'une façon de gouvernement avec le désir secret de le faire échouer. (*Très bien* ! *Très bien* !)

« Cet essai, il faut le faire sérieusement, sincèrement, et, je le vois tous les jours à vos votes si censés, nous le voulons tous. (*Rumeurs à*

(1) Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 199.

droite.) Non, encore une fois, nous ne sommes pas des comédiens, nous sommes des hommes sincères, nous voulons faire cet essai loyalement. (*Nouvelles rumeurs sur quelques bancs à droite. — Très bien ! et applaudissements à gauche.*)

« Messieurs, je voudrais vous voir unis, et non pas vous diviser. (*Très bien !*)

« Et bien, je sais qu'en vous parlant de loyauté, je ne vous divise point, je vous unis au contraire. (*Très bien ! Très bien !*)

« Je m'adresse à ceux qui veulent que cet essai réussisse, et je suis sûr que c'est m'adresser à toute l'Assemblée ; mais je m'adresse spécialement à ceux qui se font de la République un souci continuel — et je suis du nombre..... (*mouvement*) je leur demande, au nom du vœu secret, du vœu profond de leurs cœurs, de mettre, sous la République, de la justice partout : je les supplie, ceux qui souvent nous parlent du peuple avec chaleur et sincérité, d'honorer ce peuple ; je les supplie de ne pas faire comme a fait le pouvoir absolu (*Très bien !*) qui a voulu flatter le peuple en lui donnant des lois, dont il s'est ensuite servi contre lui, quand le peuple croyait s'en servir lui-même contre d'autres. » (*Vive adhésion.*)

Ce discours produisit sur l'Assemblée et sur le pays une vive impression.

Son premier résultat pratique fut d'amener une nouvelle tentative de fusion entre les deux branches de la Maison de France par l'intermédiaire

du comte de Falloux. Une conférence eut lieu le 3 janvier dans le salon de M. de Meaux à Versailles ; mais l'intransigeance des légitimistes purs la fit échouer lamentablement (1).

Les royalistes persévérèrent néanmoins et, à défaut de la Monarchie unie, tentèrent, le 24 février, de réaliser la Droite unie, la « fusion parlementaire ». Un certain nombre de légitimistes modérés, ayant à leur tête MM. Baragnon, de Meaux, de Cumont et Ernoul, rédigèrent un programme mi-partie légitimiste, mi-partie orléaniste, et le soumirent au vote du parti (2). Cette fois, ce fut le Centre droit qui provoqua son échec. Il exprima de telles réserves qu'au lieu de trois cents signatures, le programme arriva à en réunir à peine cent soixante.

En juin, une dernière tentative fut faite, la tentative de « conjonction du Centre droit et du Centre gauche » suivie d'une démarche du « Conseil des Neuf », délégation des membres les plus influents du parti conservateur, auprès de M. Thiers (3). Elle se heurta, d'une part, à une réponse catégorique du général Chanzy, au nom du Centre gau-

---

(1) Cf. de Meaux. *Souvenirs politiques.*

De Falloux. *Discours et mélanges politiques*, II, 319.

(2) Cf. Lettre de M. Baragnon, du 18 février 1872. (*Correspondant*, 10 octobre 1902).

Merveilleux-Davigneaux. *Un peu d'histoire.*

Marquis de Dampierre. *Cinq années de vie politique.*

(3) C'étaient MM. d'Audiffret-Pasquier, Saint-Marc Girardin, de Broglie, Batbie, Depeyre, de Kerdrel, de Cumont, de La Rochejacquelein, général Changarnier.

che, d'autre part, aux finasseries de M. Thiers. Cette démarche resta connue dans l'Histoire sous le nom que lui donna M. John Lemoine dans le *Journal des Débats* du 22 juin 1872 : « la manifestation des bonnets à poil. »

Le parti bonapartiste, lui aussi, secouait sa torpeur et commençait à s'agiter. L'*Ordre*, le *Petit Caporal*, l'*Armée*, le *Gaulois* faisaient une active propagande dans toutes les classes de la société. M. Rouher, le vice-empereur, était élu député de la Corse à l'Assemblée Nationale et créait, au sein de celle-ci, le groupe de l'*Appel au peuple*. D'ailleurs, en janvier 1872, l'empereur Napoléon III n'avait-il pas dit à Chislehurst : « Je sais que je suis la solution ».

Mais M. Thiers, encouragé par les adresses d'un certain nombre de conseils généraux réunis hors séance en avril 1872, et par les élections républicaines du 9 juin, n'hésita pas, le 12 juillet, à confirmer son discours du 26 décembre et à recommander aux partis l'*Essai loyal :* « Je respecte la foi de tout le monde, j'ai trop la connaissance des hommes, des temps, des partis divers, pour ne pas avoir appris à les respecter tous quand ils sont sincères, et surtout quand ils font partie de l'Assemblée dans laquelle nous cherchons, en nous adressant à la partie modérée de toutes les opinions, à former une majorité de gouvernement.

« Je ne voudrais blesser aucune opinion, surtout celle des hommes qui siègent de ce côté (la droite). Mais j'ai entendu dire, permettez-moi le

mot, et laissez-le moi prononcer sans tressaillir de colère, j'ai entendu dire quelquefois : c'est la République, mais la République conservatrice. *(Bruit à droite. — Très bien ! Très bien ! à gauche.)*

« Eh bien ! c'est la Providence, Messieurs, heureusement plus grande que nous, plus sensée que nous, plus calme que nous, qui décide de la forme des gouvernements. Vouloir entreprendre sur elle est une puérilité ridicule, je dirai presque méprisable. Je n'ai pas cette prétention. Mais, le fait étant donné, je vous dis : quant à moi, tant que nous serons sous cette forme de gouvernement et que la Providence nous y maintiendra... *(mouvement)* — je ne sais quelle sera la forme future du gouvernement — mais, si je puis quelque chose à celle-ci, ce sera la République conservatrice, oui, la République profondément conservatrice. » *(Longs applaudissements et bruyantes acclamations à gauche. — Protestations très vives à droite.)*

III

Des protestations très vives, telle fut, en effet, la façon dont la droite accueillit le discours du 12 juillet. En octobre, elle s'agita encore une fois et s'efforça vainement de favoriser une entente entre le comte de Chambord et le duc d'Aumale.

Bien plus, pendant que les royalistes voyaient croître la désunion dans leur camp, de nouvelles

recrues venaient augmenter chaque jour les rangs des partis de gauche. Le 20 octobre, au banquet d'Annecy, Gambetta se rapprochait de M. Thiers en prononçant publiquement son éloge. Le 26, six départements : le Calvados, l'Indre-et-Loire, la Gironde, les Vosges, l'Oise et Alger, envoyaient des républicains à l'Assemblée (1). M. Thiers sentit alors l'appui du pays, et le 13 novembre, dans son message de rentrée, il proclama formellement la République conservatrice : « Le calme a reparu avec le travail, dit-il, et déjà la France relève la tête, supporte sans les oublier d'inconsolables douleurs, et, chose surprenante encore, une forme de gouvernement, qui d'ordinaire la troublait profondément, commence à entrer profondément dans ses habitudes... *(Acclamations d'assentiment à gauche et au centre gauche.)*

Une voix à droite. — C'est une erreur !

M. Thiers, président de la République. — ... ne l'empêche pas de revenir à la vie, à l'espérance, à la confiance, confiance qu'elle inspire aux autres en l'éprouvant elle-même. *(Nouvelle et vive adhésion à gauche.)*

« Et puisque j'approche inévitablement des sujets brûlants du jour, je dirai à ceux qui depuis longtemps ont donné leur foi à la République, comme à l'idéal de gouvernement le plus conforme à la pensée et le plus approprié à la marche des sociétés modernes, je leur dirai : C'est par vous

(1) Le Morbihan seul nomma un royaliste.

surtout que l'ordre doit être passionnément désiré... *(Oui! oui! Très bien! à gauche. — Exclamations et rires ironiques à droite)* ... car si la République, déjà essayée à deux reprises et sans succès, peut réussir cette fois, c'est à l'ordre que vous le devez... *(C'est vrai! Très bien! à gauche et au centre gauche.)*

« Si l'exercice de certains droits qui appartiennent aux peuples libres peut inquiéter le pays, sachez y renoncer momentanément, et faites à la sécurité publique un sacrifice qui profite surtout à la République.

M. de Belcastel. — C'est pour la France qu'il faut travailler.

M. le Président de la République. — Messieurs, les événements ont donné la République, et remonter à ses causes pour les discuter et pour les juger serait aujourd'hui une entreprise aussi dangereuse qu'inutile. La République existe...

Voix à droite. — Non ! Non !

M. le baron Chaurand. — Nous avons dit le contraire à Bordeaux.

M. le Président de la République. — ... La République existe, elle est le gouvernement légal du pays ; vouloir autre chose serait une nouvelle révolution et la plus redoutable de toutes. Ne perdons pas notre temps à la proclamer, mais employons-le à lui imposer ses caractères désirables et nécessaires. Une commission nommée par vous il y a quelques mois lui donnait le titre de République conservatrice. Emparons-nous de

ce titre et tâchons surtout qu'il soit mérité. *(Très bien !)*

« Tout gouvernement doit être conservateur, et nulle société ne pourrait vivre sous un gouvernement qui ne le serait point. *(Assentiment général.)* La République sera conservatrice ou elle ne le sera pas. *(Sensation.)*

Une voix au centre gauche. — Très bien ! nous l'acceptons.

M. le Président de la République. — Eh bien ! je le déclare parce que j'ai par devoir les yeux sans cesse fixés sur l'Europe, la France n'est pas isolée, et il dépend d'elle d'être au contraire entourée d'amis confiants et utiles. Qu'elle soit paisible sous la République et elle n'éloignera personne. Qu'elle soit agitée sous une Monarchie chancelante, et elle verra le vide se faire autour d'elle sous une forme de gouvernement aussi bien que sous l'autre. *(Vives approbations à gauche. — Interruptions prolongées.)*

« Nous touchons, Messieurs, à un moment décisif. La forme de cette République n'a été qu'une forme de circonstance donnée par les événements, reposant sur votre sagesse et sur votre union avec le pouvoir que vous avez temporairement choisi ; mais tous les esprits vous attendent, tous se demandent quel jour (*murmures à droite*), vous choisirez pour donner à la République cette forme conservatrice dont elle ne peut se passer. »

Le 29 novembre enfin, ayant à s'expliquer sur

les termes de ce message, M. Thiers définissait ainsi le Pacte de Bordeaux et son rôle envers les partis : « Il y avait une forme de gouvernement qui était donnée par les événements ; il faut l'appeler par son nom, la République ; il a été entendu que la foi de chacun restait libre, mais qu'on pratiquerait la République franchement. Voilà le sens du Pacte de Bordeaux.

« Quant à moi, j'ai dit que je ne trahirais personne, que je ne gouvernerais dans le sens d'aucun parti. Aujourd'hui encore, je le répète, je ne suis d'aucun parti.

« Si je croyais la Monarchie possible, je me retirerais, je vous la laisserais faire ; j'aurais acquitté mon engagement ; je resterais homme d'honneur et je verrais mon pays suivre ce que vous appelez ses destinées.

« Je suis un vieux disciple de la Monarchie. Je suis ce qu'on appelle un monarchiste qui pratique la République pour deux raisons : parce qu'il s'est engagé et que pratiquement il ne peut pas faire autre chose. Voilà quel républicain je suis. Je me donne pour ce que je suis, je ne trompe personne.

« Eh bien ! l'équivoque va cesser à l'instant même. Vous me demandez pourquoi on m'applaudit : le voilà. On m'applaudit parce que je suis très arrêté sur ce point qu'il n'y a aujourd'hui pour la France d'autre gouvernement possible que la République conservatrice. »

Une majorité de 37 voix — 372 contre 385 —

confirma au gouvernement la confiance de l'Assemblée.

Mais la politique de M. Thiers qui, après le *Pacte de Bordeaux*, avait crée l'*Essai loyal* et la *République conservatrice* après l'Essai loyal, devait nécessairement susciter une question connexe, la question constitutionnelle elle-même.

La droite, en effet, quoique affaiblie et profondément atteinte par la désunion et la discorde, représentait encore dans l'Assemblée une force considérable; force d'inertie, force passive, impuissante sans doute à faire triompher son principe et son idéal, mais capable néanmoins de s'opposer à l'établissement de la force républicaine. Or, le seul moyen qu'elle concevait pour atteindre ce résultat consistait à enlever à M. Thiers l'accès de la tribune, ou tout au moins à le lui rendre si difficile que sa parole devînt inoffensive. Mais alors il fallait lui permettre de contrôler d'une autre façon les décisions de l'Assemblée en lui donnant le *veto* ou le droit de demander une nouvelle délibération; il fallait organiser la responsabilité ministérielle et la faire fonctionner pratiquement. Car en refusant à M. Thiers le droit de défendre à la tribune la politique du gouvernement, on le laissait à la merci d'une saute de vent parlementaire. Situation que pouvait seule éluder l'institution d'un organe instable placé entre M. Thiers et l'Assemblée, la création d'un ministère véritablement responsable.

Mais écarter M. Thiers de la tribune ; lui permettre de sanctionner les actes du pouvoir législatif; fonder d'une façon régulière et normale le gouvernement de cabinet, n'était-ce point là modifier d'une façon complète l'organisation et le fonctionnement du pouvoir exécutif? N'était-ce point, en dernière analyse, mettre en jeu tout entière la question constitutionnelle, devenue ainsi la conséquence directe de la question politique?

CHAPITRE IV

La question constitutionnelle

I

L'origine de la question

Ce fut le 13 novembre que la crise constitutionnelle éclata. A la suite du discours de M. Thiers, une commission de quinze membres fut nommée, sur l'invitation de M. Audren de Kerdrel, pour discuter s'il y avait lieu ou non de répondre au Message du Président de la République. Cette commission, composée en majorité de membres de la droite (1), choisit pour rapporteur M. Batbie, qui lut son travail dans la séance du 26 novembre. Il proposa comme remède au conflit existant entre M. Thiers et l'Assemblée l'application stricte

(1) Membres de la Droite et du Centre droit : MM. Batbie, Raoul Duval, de la Bassetière, Henri Fournier, duc d'Audiffret-Pasquier, de Lacombe, Grivart et Ernoul; membres du Centre gauche : MM. de Lasteyrie, Ricard et Gaulthier de Rumilly ; membre de la Gauche républicaine : MM. Albert Grévy et Emmanuel Arago ; indécis : M. Martel.

contraire, sur les relations des pouvoirs publics et la responsabilité ministérielle, exposant sur ces points tous les arguments de la majorité.

La Commission des Trente, dès le début de ses travaux, avait senti l'illogisme profond du régime établi par la loi du 31 août. La responsabilité de M. Thiers, incompatible avec celle de ses ministres, et sa liberté absolue de parole au sein de l'Assemblée entravaient chaque jour le fonctionnement régulier du gouvernement parlementaire.

Et cependant, la Commission ne possédait aucun moyen d'éviter ce résultat. Elle ne pouvait songer à supprimer entièrement la responsabilité de M. Thiers, car elle voulait des garanties contre son ambition : « Le chef élu d'un Etat républicain, disait M. de Broglie, est responsable, en vertu même de la République. » Quant à demander à M. Thiers de renoncer à ce talent oratoire qui était un de ses plus sûrs moyens d'action, la démarche eut été inutile. Ne se plaisait-il pas, en effet, à répéter que son mandat de député lui était plus cher que celui qu'il tenait des suffrages de l'Assemblée ?

Dans ces conditions, le seul parti qui s'offrait à la Commission des Trente consistait à conserver dans la nouvelle Constitution la responsabilité du Président et sa liberté de parole, mais en même temps à les restreindre le plus possible. Sur ces deux points, le rapporteur de la Commission, M. de Broglie, s'exprimait ainsi :

« Nous avons pensé que, si l'on ne pouvait demander à M. le Président de la République de renoncer entièrement à sa responsabilité pour l'effacer derrière celle de ses ministres, on pouvait réclamer de lui qu'il en restreignît l'application — comme le désirait la loi du 31 août 1871 — à des cas rares et solennels, intéressant seulement les plus hautes questions du Gouvernement, et que, dans le cours habituel de la politique, il consentît à vous laisser seuls en présence de son Conseil des ministres.

« Nous avons pensé également que, si on ne pouvait peut-être exiger de lui qu'il s'abstînt entièrement de se faire entendre à la tribune, il était possible de faire en sorte que son intervention fût moins fréquente, assujettie à certaines formalités qui la rendraient plus solennelle, et soustraite surtout aux orages des luttes oratoires et parlementaires. »

En conséquence, la Commission décide qu'en matière législative, le Président de la République ne pourrait être entendu qu'à la condition de prévenir l'Assemblée la veille, par un message. Son discours terminé, la séance serait levée, et la discussion reprise à une séance ultérieure. Pour les interpellations, les plus intransigeants auraient voulu enlever à M. Thiers le droit de prendre la parole. Mais, dans un esprit de conciliation, une transaction intervint, aux termes de laquelle le Président conserverait la faculté (toujours en observant les mêmes formalités) de répondre aux

interpellations et pétitions portant sur la politique extérieure. En matière de politique intérieure, il ne posséderait cette prérogative qu'autant que la discussion soulevée engagerait la politique générale du Gouvernement ou sa responsabilité personnelle. La Commission eut désiré que l'appréciation de ces cas appartînt à l'Assemblée elle-même ; solution logique, puisque Président et Ministère n'étaient que ses délégués, et qu'elle seule, par conséquent, pouvait faire entre eux les parts de responsabilité. Mais M. Thiers se refusa à laisser borner son initiative par une autorité étrangère à lui. La Commission accéda à ses désirs et décida que le Conseil des ministres serait appelé à trancher la difficulté.

M. Thiers était ainsi presque complètement écarté de la tribune.

Pour compenser ce désavantage, la Commission lui donna « le droit considérable de suspendre pour un temps l'effet des lois (1). » Dans les lois soumises à la formalité du triple débat, il pouvait retarder de deux mois l'intervalle entre la deuxième et la troisième lecture ; dans les lois urgentes, provoquer une nouvelle délibération.

Un des membres de la Commission, M. de la Bassetière (2), proposa de n'accorder le *veto* à M. Thiers, dans les lois urgentes, que lorsqu'il

---

(1) Rapport cité de M. le duc de Broglie.

(2) L'amendement de M. de la Bassetière était ainsi conçu : Ajouter au § 2 de l'article 1er les mots : « à moins qu'il n'ait été entendu dans la discussion ».

n'aurait pas été entendu dans la discussion. M. de la Bassetière s'inspirait de l'esprit même des projets de la Commission. Car, en donnant à M. Thiers le droit de demander une nouvelle délibération, elle n'avait visé, en effet, d'autre but que de compenser la diminution d'influence que ne manquerait pas de causer à M. Thiers l'article 1er du projet, réduisant au minimum son intervention dans les débats. Mais lui permettre d'user du *veto* lorsqu'il se serait déjà fait entendre à la tribune, n'était-ce point laisser dans ses mains une arme dangereuse que rien ne légitimait ni ne justifiait plus ?

Un autre membre, M. Las Caze, proposait que l'Assemblée pût suspendre ce *veto* dans les cas extraordinaires, lorsque, par exemple, elle aurait pourvu, par des résolutions, au maintien de ses droits et de sa sûreté propres.

Mais les deux amendements pouvaient faire croire à M. Thiers qu'ils étaient dictés par un esprit de défiance à son égard : la Commission ne les maintint pas, fournissant ainsi la preuve des sentiments de conciliation qui l'avaient constamment animée envers le Président de la République. Et M. de Marcère pouvait déclarer « que l'œuvre de la Commission n'était que la confirmation du message, lequel avait affirmé la République (1). »

---

(1) De Marcère, op. cit., p. 282.

M. de Broglie lut enfin l'ensemble du projet qu'elle avait élaboré. Il était ainsi conçu :

L'Assemblée Nationale,

Réservant dans son intégrité le pouvoir constituant qui lui appartient, mais voulant apporter des améliorations aux pouvoirs publics,

Décrète :

Art. 1er. — L'art. 1er de la loi du 31 août 1871 est modifié ainsi qu'il suit :

« Le Président de la République communique avec l'Assemblée par des messages, qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvrent les sessions, sont lus à la tribune par un ministre. Néanmoins, il sera entendu par l'Assemblée dans la discussion des lois quand il le jugera nécessaire, et après l'avoir informée de son intention par un message.

« La discussion à l'occasion de laquelle le Président de la République veut prendre la parole est suspendue après la discussion du message, et le Président sera entendu le lendemain, à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le sera le même jour. La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure. La délibération a lieu hors de la présence du Président de la République. »

Art. 2. — Le Président de la République promulgue les lois déclarées urgentes dans les trois jours, et les lois non urgentes dans le mois après le vote de l'Assemblée.

Dans le délai de trois jours, lorsqu'il s'agira d'une loi non soumise à trois lectures, le Président de la République aura le droit de demander, par un message motivé, une nouvelle délibération.

Pour les lois soumises à la formalité des trois lectures, le Président de la République aura le droit, après la seconde, de demander que la mise à l'ordre du jour pour

la troisième délibération ne soit fixée qu'après le délai de deux mois.

Art. 3. — Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au Président de la République.

Lorsque les interpellations adressées aux ministres ou les pétitions envoyées à l'Assemblée se rapportent aux affaires extérieures, le Président de la République aura le droit d'être entendu.

Lorsque ces interpellations ou ces pétitions auront trait à la politique intérieure, les ministres répondront seuls des actes qui les concernent. Néanmoins, si, par une délibération spéciale communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du Conseil des ministres, le Conseil déclare que les questions soulevées se rattachent à la politique générale du gouvernement et engagent ainsi la responsabilité du Président de la République, le Président aura le droit d'être entendu dans les formes déterminées à l'art. 1er.

Après avoir entendu le vice-président du Conseil, l'Assemblée fixe le jour de la discussion.

Art. 4. — L'Assemblée Nationale ne se séparera pas avant d'avoir statué :

1° Sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs exécutif et législatif.

2° Sur la création et les attributions d'une seconde Chambre ne devant entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle.

3° Sur la loi électorale.

4° Le gouvernement soumettra à l'Assemblée des projets de lois sur les objets ci-dessus énumérés.

§ V. La discussion publique. — Le vote de la loi.

Le débat devant l'Assemblée s'ouvrit le 27 février et se poursuivit ardent, passionné, jusqu'au 13 mars.

Sauf un discours de M. de Marcère, où l'honorable député du Centre gauche se plaça sur le terrain du message du 13 décembre, en affirmant la nécessité d'organiser la République sans perdre de temps à la proclamer, la plupart des orateurs qui montèrent à la tribune attaquèrent vivement l'ensemble du projet de la Commission. Les droites, en effet, avec l'énergie opiniâtre et désespérée qui les avait déjà soutenues lors de l'élaboration de la loi Rivet, sentirent le danger de l'œuvre de la Commission des Trente : la proclamation implicite de la République et l'échec définitif de leurs espérances. Leurs chefs tentèrent une dernière fois de les grouper pour repousser le vote qu'on leur demandait et ajourner jusqu'à la libération définitive du territoire le pouvoir constituant.

Le premier d'entre eux, M. le marquis de Castellane, alla même plus loin, et, dans un langage particulièrement élevé, adjura ses amis d'oublier leurs préférences personnelles pour proclamer immédiatement une monarchie constitutionnelle : « L'Assemblée le doit, dit-il (*interruptions à gauche*), parce qu'elle est l'expression d'un pays

essentiellement monarchique. (*Interruptions et rires ironiques à gauche.*) Je n'en veux pour preuve que la façon dont ceux qui m'interrompent ont cherché depuis deux ans à entourer le pouvoir exécutif de prérogatives nouvelles; de telle sorte qu'ils n'en ont point fait un Président de République, mais, pour me servir de l'expression de M. de Guiraud, un roi provisoire. (*Approbation à droite.*)

« L'Assemblée le doit encore parce qu'elle, qui a pu accepter la République, qui peut l'accepter encore tant qu'elle aura à sa tête le chef qu'elle y a mis elle-même, et qui, par sa présence seule, la garantit conservatrice, ne peut accepter de la proclamer pour que, le jour où l'éminent homme d'Etat, vaincu par l'âge ou par la fatigue, aurait disparu, elle devînt la proie de ceux qui s'intitulent les vrais républicains, qui ne tarderaient pas à la rendre sociale et, dès lors, très probablement démagogique. »

Le sentiment qui dictait de telles paroles était noble, mais les circonstances étaient prématurées — ou tardives — pour pouvoir ainsi parler de restauration monarchique.

Aussi M. Boyer, qui lui succéda à la tribune, après une critique serrée du projet de la commission, conclut-il à son rejet pur et simple.

Son argumentation consista à montrer l'insuffisance des mesures proposées à l'Assemblée. Pour lui, et son opinion paraît peu contestable, le vice

initial et constitutif du système de la Commission résidait dans la responsabilité cumulative du Président et des ministres et dans le droit réservé à M. Thiers de « monter à la tribune quand il le jugerait nécessaire, sous la seule condition d'une formalité insignifiante. C'était, en somme, la loi Rivet, aggravée de complications et de lenteurs, si le Président de la République persistait à paraître plusieurs fois dans le même débat. M. Thiers le remarqua finement au sein de la Commission : « Hier, disait-il, je correspondais avec vous en indiquant mon intention de monter à la tribune par un billet adressé à M. le président de l'Assemblée, et je n'ai jamais oublié cette formalité ; aujourd'hui je correspondrai par un message. Seulement, ajouta-t-il en souriant, ce message n'aura que quelques lignes. »

Dans les interpellations, les droits de l'Assemblée ne paraissaient pas mieux sauvegardés ; car il était peu probable que le Conseil des ministres donnât un avis contraire à celui formulé par M. Thiers : « La situation de M. le Président de la République, disait M. Boyer, est celle d'un homme qui a les mains et les pieds liés par des attaches fortement tressées, et à qui l'on vient dire : quand vous voudrez marcher, vous n'aurez aucun effort à faire. Il suffira d'un acte de votre volonté, ou du consentement de ceux qui sont sous votre influence, de ceux que vous nommez et que vous pouvez révoquer. »

Et le *veto*, au lieu d'être une compensation pour

M. Thiers, dont la situation était aussi favorable qu'auparavant, apparaît alors comme une prérogative nouvelle que rien ne vient justifier, et qui pourra même devenir la source d'inconvénients sérieux. En effet, suivant M. Boyer, lorsque le Président exercera son droit, l'Assemblée, après une nouvelle discussion, ou bien rapportera la mesure qu'elle avait précédemment votée, et l'on peut se demander quelle sera sa dignité si un simple message présidentiel suffit à modifier son avis ; ou bien elle confirmera sa première décision, et sa résistance n'aura d'autre effet que d'amener une crise avec le pouvoir exécutif, crise qui se solutionnera par une démission ou une menace de démission. Comme palliatif, la commission espère que M. Thiers usera le moins possible de ses prérogatives nouvelles. C'était déjà le vœu de M. Vitet à la veille du 31 août, l'Assemblée sait ce qui en est arrivé.

M. Boyer concluait en suppliant l'Assemblée de repousser le projet, et, maintenant le *statu quo,* de réserver son pouvoir constituant jusqu'à la libération définitive du territoire.

D'autres orateurs se succédèrent à la tribune : M. Haentjens, préconisant l'appel au peuple; M. Gambetta, l'éternel champion de la dissolution; M. le général du Temple, trop violent pour que de ses paroles sortît une solution sage ; M. Dufaure, qui soutint la thèse de M. Thiers, à savoir que le projet actuel n'impliquait l'adoption défi-

nitive ni de la République ni de la Monarchie, et demanda à l'Assemblée de ne pas constituer avant la sortie du dernier soldat prussien. MM. Fresneau et Depeyre accédèrent à ce désir de M. Dufaure, et consentirent, par patriotisme, à la discussion des articles.

Ce jour même, 1er mars, la discussion générale fut close par 671 voix contre 336.

Le lendemain, M. Thiers prononça un long discours. Après avoir longuement rappelé, suivant son habitude, les services qu'il avait rendus au pays depuis son élévation au pouvoir, il se plaça sur le terrain du Pacte de Bordeaux pour demander à l'Assemblée de réserver son pouvoir constituant jusqu'à une date ultérieure. « Le Pacte de Bordeaux, c'est-à-dire pour vous (*l'orateur désigne la droite*), l'avenir libre ; pour ce côté de l'Assemblée (*l'orateur désigne la gauche*) la République loyalement pratiquée, à très bonne intention de la part du gouvernement, avec une fidélité rigoureuse à sa parole, avec le devoir bien compris, bien senti, de maintenir le dépôt tel qu'on nous l'a confié, c'est-à-dire quand le pays nous appelera à lui rendre des comptes, de lui donner une République le mieux organisée possible, voilà, Messieurs, la seule politique que je comprenne. »

Devant ce nouvel engagement, l'Assemblée vota le préambule par 667 voix contre 334.

Ce ne fut que le 5 mars que commença vérita-

blement la discussion des articles. Tous les arguments de MM. de Castellane, Boyer, Fresneau et Dupeyre furent repris sous forme d'amendements et de contre-projets. La droite se sentit débordée par la gauche, entraînée dans le mouvement qui venait de proclamer implicitement la République; elle tenta des résistances partielles, le rejet des articles qui lui parurent les plus compromettants pour sa sécurité : tous ses amendements, même les plus sages, même ceux qui n'avaient d'autre but qu'une amélioration ou une simplification du projet primitif, furent impitoyablement repoussés.

C'est ainsi que MM. de Vantavon, Fresneau et de Carayon-Latour, traduisant en langage parlementaire les arguments de M. Boyer, demandèrent à l'Assemblée de remplacer les articles 1, 2 et 3 du projet de la commission par la résolution suivante : « L'Assemblée Nationale maintient les décrets de 17 février et 31 août 1871, aux termes desquels le Président de la République exerce, sous l'autorité de l'Assemblée Nationale, les fonctions de chef du pouvoir exécutif qui lui sont déléguées. Il est entendu par l'Assemblée toutes les fois qu'il le croit nécessaire, le Conseil des ministres et les ministres étant responsables. » L'amendement fut repoussé par 448 voix contre 87.

M. Raoul Duval succéda à M. Fresneau à la tribune, et par une dialectique habile, essaya de faire adopter l'amendement qu'il proposait avec

MM. Johnston et de Chaudordy (1). Son argumentation consista à remarquer que le régime adopté par la commission rendait impossible la responsabilité ministérielle et ne respectait même pas le principe de la séparation des pouvoirs ; le Président, chef du pouvoir exécutif, participait à l'œuvre législative par le droit de discussion et le *veto*, tandis que par la nomination des magistrats et le droit de grâce, il touchait au pouvoir judiciaire. « Il y a là, concluait M. Duval, un grand danger pour la liberté, non pas dans le présent, de la part de M. Thiers, mais de la part de ceux qui occuperont le gouvernement dans l'avenir. Il vaut mieux voter quelque chose de sérieux qu'une sorte de Constitution à l'usage de M. le Président de la République. »

Son opinion ne prévalut pas. Et l'ensemble de l'article 1er fut voté par 388 voix contre 277.

L'article 2 fut l'objet d'un discours important de M. Raudot, qui en proposa le rejet pur et simple. Pour lui, en effet, les dispositions de cet article

---

(1) L'article premier de la loi du 31 août est modifié ainsi qu'il suit ;

« Le Président de la République communique avec l'Assemblée par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

« Supprimer les paragraphes 2 et 3 du projet de la commission

« Article 3. — Les interpellations ne pourront être adressées qu'aux ministres et non au Président de la République.

« Supprimer les paragraphes 2, 3 et 4 du projet de la Commissio n

pouvaient devenir incompatibles avec le bon fonctionnement du gouvernement dès qu'un autre Président remplacerait M. Thiers. Pour les lois urgentes, tout d'abord, M. Raudot remarqua que le chef de l'Etat pouvait en interrompre l'effet pendant trois jours, puis demander une nouvelle délibération, puis, si l'Assemblée persistait, ne les promulguer encore qu'au bout de trois jours ; au total, un délai d'au moins huit jours pour rendre applicable une loi urgente ! Pour les lois non urgentes, l'inconvénient était plus considérable encore ; le pouvoir exécutif pouvait suspendre pendant quatre ou cinq mois l'action législative, les travaux de l'Assemblée. « Si les lois déplaisent à M. le Président de la République, concluait l'orateur, je vous défie, avec votre article 2 tel qu'il est organisé, de faire une loi quelconque si M. le Président de la République ne veut pas qu'elle passe. »

Moins radical, M. Sansas proposait que la seconde délibération, à l'instar de ce qui se passe en Amérique, fût prise à la majorité des deux tiers des voix et avec le concours des deux tiers des membres de l'Assemblée.

Enfin, M. de la Bassetière, dans un but de simplification, reprit l'amendement qu'il avait soumis sans succès à l'approbation de la Commission des Trente. Malgré sa logique évidente, l'amendement, comme celui de M. Sansas, fut rejeté par l'Assemblée.

Enfin, M. de Belcastel, qui avait peu de con-

fiance dans la parole de M. Thiers, et conservait un espoir de restauration du pouvoir royal, proposa un amendement tendant à soustraire les lois constitutionnelles au *veto* suspensif du pouvoir exécutif. Il fut vivement soutenu par MM. de Gavardie et Baragnon : « M. le Président de la République, dit ce dernier, nous a dit avant-hier que tous les pouvoirs sont entre vos mains, que vos pouvoirs sont illimités au point de vue de la Constitution que vous croirez devoir un jour imposer aux destinées du pays. Eh bien ! quand le moment sera venu de faire cet acte si grave qui rentre dans la plénitude du pouvoir constituant, il suffira d'un *veto* du Président de la République, c'est-à-dire du pouvoir subordonné, du pouvoir qui reconnaît être le délégué de l'Assemblée, il suffira de son *veto* pour empêcher cette Assemblée d'assurer peut-être le salut du pays. » Renvoyée à la commission, adoptée par elle le 6 mars, la proposition de Belcastel fut votée le lendemain par l'Assemblée. Elle était ainsi conçue : « Art. 3. « — Les dispositions de l'article précédent ne « s'appliqueront pas aux actes par lesquels l'As- « semblée Nationale exercera le pouvoir consti- « tuant qu'elle s'est réservé dans le préambule de « la présente loi. »

L'article 3 — devenu l'article 4 — souleva également de vives polémiques. La droite aurait voulu supprimer à peu près complètement la responsabilité du Président de la République, car c'était là

le seul moyen d'éviter les menaces de démission, si fréquentes sous le régime de la loi du 31 août. Dans ce sens, M. Sansas demanda que les interpellations ne pussent être adressées qu'aux ministres et non au Président de la République. Son amendement fut repoussé. M. Lucien-Brun le reprit, mais en le conciliant, dans la mesure du possible, avec les exigences de M. Thiers. Il concédait à ce dernier le droit de répondre aux interpellations portant sur la politique extérieure dans tous les cas où il le désirerait ; pour les interpellations intéressant la politique intérieure, il voulait que l'Assemblée fût juge, qu'elle seule, et non le Conseil des ministres, décidât si la responsabilité du Président de la République était ou non engagée. La solution était logique, car si l'Assemblée adressait une interpellation au gouvernement, il était juste qu'elle pût dire si elle voulait faire remonter la responsabilité au chef de l'Etat ou ne mettre en jeu que la situation de tel ministre. Mais M. Thiers, par l'organe du Garde des Sceaux, refusa de laisser borner ses pouvoirs par une autorité étrangère à la sienne, qui était celle d'une Assemblée souveraine dont il n'était que le délégué. L'amendement Lucien-Brun fut repoussé et l'article 4 adopté par 461 voix contre 135.

Après avoir voté l'article 5 et repoussé trois articles additionnels, l'un de M. de Kerdrel, le second de MM. Naquet, L. Blanc, Millaud et Farcy, le troisième enfin de M. le vicomte de

Lorgeril, l'Assemblée vota, le 13 mars, par 407 voix contre 225, l'ensemble de la loi qui fut promulguée le 19.

Son texte définitif, qui différait fort peu de celui de la Commission, était ainsi conçu :

L'Assemblée Nationale,

Réservant dans son intégrité le pouvoir constituant qui lui appartient, mais voulant apporter des améliorations aux attributions des pouvoirs publics ;

Décrète :

Art. 1er. — La loi du 31 août 1871 est modifiée ainsi qu'il suit :

Le Président de la Répnblique communique avec l'Assemblée par des messages qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvrent les sessions, sont lus à la tribune par un ministre.

Néanmoins, il sera entendu par l'Assemblée dans la discussion des lois lorsqu'il le jugera nécessaire, et après l'avoir informée de son intention par un message.

La discussion à l'occasion de laquelle le Président de la République veut prendre la parole est suspendue après la réception du message, et le Président sera entendu le lendemain, à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le sera le jour même. La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure. La délibération a lieu hors la présence du Président de la République.

Art. 2. — Le Président de la République promulgue les lois déclarées d'urgence dans les trois jours, et les lois non urgentes dans le mois après le vote de l'Assemblée.

Dans le délai de trois jours, lorsqu'il s'agira d'une loi

non soumise à trois lectures, le Président de la République aura le droit de demander, par un message motivé, une nouvelle délibération.

Pour les lois soumises à la formalité des trois lectures, le Président de la République aura le droit, après la seconde, de demander que la mise à l'ordre du jour pour la troisième délibération ne soit fixée qu'après le délai de deux mois.

Art. 3. — Les dispositions de l'article précédent ne s'appliqueront pas aux actes par lesquels l'Assemblée Nationale exercera le pouvoir constituant qu'elle s'est réservé dans le préambule de la présente loi.

Art. 4. — Les interpellations ne peuvent être adressées qu'aux ministres et non au Président de la République.

Lorsque les interpellations adressées aux ministres ou les pétitions envoyées à l'Assemblée se rapportent aux affaires extérieures, le Président de la République aura le droit d'être entendu.

Lorsque ces interpellations ou ces pétitions auront trait à la politique intérieure, les ministres répondront seuls des actes qui les concernent. Néanmoins, si, par une délibération spéciale, communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion par le vice-président du Conseil des ministres, le Conseil déclare que les questions soulevées se rattachent à la politique générale du gouvernement et engagent ainsi la responsabilité du Président de la République, le Président aura le droit d'être entendu dans les formes déterminées par l'article 1er.

Après avoir entendu le vice-président du Conseil, l'Assemblée fixe le jour de la discussion.

Art. 5. — L'Assemblée Nationale ne se séparera pas avant d'avoir statué :

1° Sur l'organisation et le mode de transmission des pouvoirs législatif et exécutif.

2° Sur la création et les attributions d'une seconde

Chambre ne devant entrer en fonctions qu'après la séparation de l'Assemblée actuelle.

3° Sur la loi électorale.

Le gouvernement soumettra à l'Assemblée des projets de lois sur les objets ci-dessus énumérés.

TROISIEME PARTIE

13 Mars - 25 Mai 1873

CHAPITRE PREMIER

L'organisation du pouvoir exécutif.

I

La loi du 13 mars 1873 n'opéra pas de modification profonde dans le régime constitutionnel de la France. Elle fut une simple retouche de la loi du 31 août 1871, ou, comme disait M. le marquis de Castellane à la tribune, le 27 février 1873, « une espèce de Constitution Vitet revue et corrigée à l'usage du Président de la République ». Elle ne sut même pas apporter un soulagement au malaise dont souffrait le pays, et dont cependant chacun connaissait les causes : la libre intervention de M. Thiers dans les débats de l'Assemblée et sa responsabilité.

C'est, qu'en effet, sur ces deux points la Commission avait été forcée d'adopter des demi-mesures, des solutions intermédiaires.

Elle ne pouvait songer un seul instant à réduire le Président de la République au rôle du Président d'Amérique, à lui refuser l'accès et la parole au sein de l'Assemblée. M. Thiers était avant tout

député, et ne voulait à aucun prix renoncer à son titre ni aux prérogatives qu'il lui concédait. « M. le Président de la République est sorti de nos rangs, disait M. le duc de Broglie, et vous a répété à plusieurs reprises que son mandat de député lui étant plus cher que celui qu'il tient de vos suffrages, il ne renoncerait pas à ce talent oratoire qui est un de ses plus certains et plus légitimes moyens d'ascendant (1). » D'autre part, les expériences du 17 février et du 31 août incitaient vivement la majorité à ne point faire prédominer le caractère de député dans la personne de M. Thiers et à l'empêcher de prendre part à tous les débats de l'Assemblée. Le système de la commission, quoique compliqué — M. Thiers le qualifiait irrévérencieusement de chinoiseries — était donc le seul qui pût contenter ou mécontenter à la fois le Président et l'Assemblée.

Désormais, M. Thiers était libre de prendre la parole dans toutes les discussions législatives, à la condition d'en informer préalablement par un message, non plus le Président de l'Assemblée, comme sous la loi Vitet, mais l'Assemblée elle-même. Dès la réception du message, la séance devait être suspendue, et le Président entendu soit le lendemain, dans les cas ordinaires, soit le jour même, pourvu qu'un vote spécial l'y autorisât. Puis, après son discours, la séance était levée et renvoyée à une date ultérieure pour la conti-

(1) Rapport précité du duc de Broglie.

nuation de la discussion qui avait toujours lieu en dehors de sa présence.

L'avantage de ce texte était de réserver dans leur intégrité les droits de M. Thiers et de sauvegarder en même temps ceux de l'Assemblée. Imposer un délai entre le discours du Président de la République et le vote, n'était-ce point rompre le charme de sa parole, anéantir cette sorte de suggestion qui s'emparait des esprits lorsqu'il parlait, et laisser à la place d'hommes presque convaincus de froids politiciens appeler à discuter et à voter dans une complète indépendance d'esprit, quelquefois même avec indifférence? Cette disposition de la loi du 13 mars était essentielle, la plus importante peut-être de toutes. Et M. Ferdinand Boyer en reconnaissait fort mal le bien-fondé, lorsque, le 27 février, il s'écriait à la tribune : « Nous ne sortons pas de la charte Rivet, une seule différence distingue les deux lois : la charte Rivet exigeait que M. le Président de la République fît part de son intention à M. le Président de l'Assemblée; c'est aujourd'hui l'Assemblée elle-même qui sera prévenue par un message. »

Un seul reproche pouvait atteindre cette partie de l'œuvre du législateur du 13 mars, celui d'allonger considérablement la durée des débats si le Président de la République s'obstinait à paraître plusieurs fois de suite dans une même discussion. Le fonctionnement du système prouve d'ailleurs que cette crainte, théoriquement exacte, devait être vaine en pratique.

Quant à la responsabilité de M. Thiers, l'Assemblée, ici encore, se rallia à un système intermédiaire entre une responsabilité de tous les instants, telle que l'élaborait la loi du 31 août, et surtout le décret du 17 février, et une irresponsabilité totale que n'eussent acceptée ni la commission ni M. Thiers.

La responsabilité du Président de la République était, en effet, traditionnelle : « Il était de l'essence de la République que le chef de l'Etat fût responsable », avait dit Alexis de Tocqueville, narrant dans ses *Souvenirs* (1) ce qui se passa en 1848 au sein de la commission chargée d'élaborer une constitution. M. le duc de Broglie soutint la même thèse dans son rapport (2), et M. Thiers lui-même avait affirmé devant la Commission des Trente en décembre 1872, en janvier et en février 1873, « que si, dans une monarchie constitutionnelle, le Roi doit se borner à régner, dans une République, le Président est nécessairement responsable (3). »

Cette responsabilité une fois admise, et même rendue nécessaire encore par l'indétermination

---

(1) A. de Tocqueville. *Souvenirs*, p. 280.

Cf. *Suprà*, p. 192 et suiv.

(2) Il l'a d'ailleurs confirmé dans un article récent ; « Il semble à première vue que la responsabilité des magistrats, sans distinction, depuis le plus humble jusqu'au plus élevé, soit la raison d'être du régime républicain. » (Duc de Broglie, à propos de la discussion sur la révision de la Constitution. *Revue des Deux-Mondes*, 15 avril 1894, pp. 822-399.

(3) Cité d'après Bompard ; *Le veto du Président de la République.*

de la durée des fonctions de M. Thiers, on se borna seulement à la restreindre. Et comme elle était surtout mise en jeu par l'exercice du droit d'interpellation, « que les interpellations, disait M. Thiers à la commission, sont le moyen le plus efficace et le plus quotidien d'agir sur la politique gouvernementale (4) », l'Assemblée décida d'y soustraire le plus possible M. Thiers. D'où les dispositions de l'article 4, attribuant aux ministres seuls le droit de répondre aux interpellations. Par une dérogation spéciale il fut admis que M. Thiers pourait être entendu :

En matière de politique extérieure, dans tous les cas, à la condition de se conformer à la procédure de l'article 1er ;

En matière de politique intérieure, si le Conseil des ministres décidait que l'interpellation se rattachait à la politique générale du gouvernement, et engageait la responsabilité de M. Thiers.

Quant à la troisième modification apportée par la loi du 13 mars, elle consistait dans l'introduction du droit de *veto*. Le texte de l'article 2 est suffisamment précis pour en rendre inutile tout commentaire. S'agit-il d'une loi urgente, le Président de la République aura le droit, dans les trois jours qui suivront le vote de l'Assemblée de demander une nouvelle délibération ; dans les autres

---

(4) Paroles de M. Thiers à la commission, citées par M. Lucien Brun à la tribune le 7 mars 1873.

cas, il pourra retarder de deux mois la troisième délibération du projet. Si ces deux tentatives restent sans résultats, il devra promulguer la loi dans les trois jours ou dans le mois, selon qu'elle est urgente ou non. »

II

Telles étaient les innovations réalisées dans l'organisation du pouvoir exécutif par la loi du 13 mars 1873. Modifications superficielles, disions-nous plus haut, simples retouches à la loi du 31 août. Car si le Président de la République était écarté des débats, si sa responsabilité restreinte et amoindrie ne pouvait se manifester que dans certaines occasions moins nombreuses qu'auparavant, si le droit de veto, enfin, constituait une prérogative nouvelle en sa faveur, le fond même de la Constitution n'avait subi aucun changement : le législateur de 1873 n'avait pas entrevu le régime parlementaire plus nettement qu'en 1871.

Et cependant les apparences semblaient prouver le contraire. M. Thiers, en perdant la liberté de discussion, avait vu disparaître du même coup la plus grande partie de son ascendant ; la puissance respective des deux pouvoirs semblait moins inégale. D'autre part, le *veto*, « la seule vraie force du pouvoir exécutif, le rempart derrière lequel il peut résister à l'Assemblée législative (1) », lui

(1) Bryce. *American Commonwealth*, I, 324.

permettait de s'immiscer plus intimement dans l'œuvre législative, et d'assurer ainsi cette coopération fonctionnelle du pouvoir qu'exige le gouvernement de Cabinet.

Mais cette organisation particulière, qui conférait à M. Thiers la présidence du Conseil et qui, par une contradiction curieuse, lui défendait de soutenir à la tribune la politique du gouvernement, qui faisait de lui le chef nominal, et non le président effectif du Cabinet, rendait impossible par là même le fonctionnement normal et régulier du vrai parlementarisme : « En vertu des articles organiques de cette nouvelle Constitution provisoire, écrivait M. Duvergier de Hauranne, le 15 mai 1873, M. Thiers reste le chef de l'Etat. Mais, quoiqu'il continue à présider le Conseil des ministres, il n'est plus tout à fait le chef du ministère. C'est encore lui dont l'avis a le plus de poids dans le secret du Conseil, c'est encore lui, si on veut, qui ordonne les plans de campagne parlementaire, mais ce n'est plus lui qui les exécute ; ce n'est plus lui qui commande en personne sur le champ de bataille : il n'y est plus représenté que par ses lieutenants. Or, l'exercice personnel du commandement est la principale attribution d'un ministre. Dans la stratégie parlementaire, le commandement véritable appartient à celui des chefs qui prend part à la lutte et qui expose lui-même sa poitrine au feu. C'est ainsi que les choses se passent dans les vrais gouvernements parlementaires, et la Commission des Trente, en en déci-

dant autrement, a montré qu'il s'agissait moins pour elle d'appliquer les vrais principes de la responsabilité parlementaire que de satisfaire sa rancune personnelle et d'affaiblir l'influence redoutable d'un homme. On ne commande pas une armée par procuration ; on ne dirige pas un ministère parlementaire du fond de son cabinet. Ce sont les résolutions prises sur place et sous l'aiguillon des événements qui sont de beaucoup les plus importantes et les plus décisives. La présence réelle du chef du gouvernement est surtout nécessaire dans une Assemblée divisée qui ne sait ni ce qu'elle veut, ni ce qu'elle peut, qui flotte au hasard de ses impressions journalières, qui a besoin de recevoir une impulsion vigoureuse d'une volonté plus forte que la sienne ; elle est indispensable avec un ministère qui est la représentation fidèle de cette Assemblée, et qui n'a pas lui-même une opinion bien arrêtée, ni une politique bien définie. Dans ces conditions, le gouvernement se résume forcément dans le Président du Conseil, et en l'exilant du Parlement, on n'assure point, comme on se l'imagine, la responsabilité ministérielle : on fait seulement qu'il n'y a plus de gouvernement parlementaire, ni de ministère sérieusement responsable (1). »

L'irresponsabilité ministérielle, ou, plus exactement, la responsabilité cumulative du Président

(1) Duvergier de Hauranne. *Les Incorrigibles de la politique. Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1873, p. 350 et 351.

de la République et de ses ministres, telle était en dernière analyse la cause véritable de l'imperfection du régime parlementaire sous l'empire de la loi du 13 mars 1873. Ses rédacteurs ne semblent point s'en être aperçus, ou paraissent tout au moins avoir préféré à son fonctionnement régulier la responsabilité du chef de l'Etat. Ce n'est que plus tard que Prévost-Paradol s'apercevra de cette erreur et s'appliquera à la détruire : « On courrait le risque, avec cet arrangement, écrit l'auteur de la *France nouvelle*, de voir le Président s'appliquer constamment à exagérer sa responsabilité, afin d'étendre constamment son pouvoir. Au lieu d'accepter une responsabilité strictement bornée à l'exécution des lois et au maintien de l'ordre public, le Président se prétendrait obstinément responsable de la direction générale des affaires et du sort même de la nation, afin d'avoir un sujet de plainte contre les prudentes limites apportées à son influence. « Les ministres prétendent gouverner, dirait-il, et pourtant je suis responsable ; j'ai les mains liées pour le bien, et pourtant je réponds du mal. » Déguiser le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, c'est donner habilement à l'ambition personnelle la formule la plus respectable et, par conséquent, la plus dangereuse chez un peuple très sensible à l'idée de la justice, et particulièrement sensible à la générosité du caractère. Le seul moyen de déjouer cette ruse périlleuse sous une République présidentielle, c'est de définir avec clarté et

avec rigueur cette responsabilité du Président et de la borner aux devoirs qui relèvent directement de son office en laissant au Cabinet toute la responsabilité de la politique générale, afin de lui assurer tout son pouvoir (1). »

Mais, au mois de mars 1873, on considérait encore la responsabilité politique du chef de l'Etat comme une des conditions essentielles du régime républicain. On l'inscrivit dans la Constitution. Le fonctionnement du système en montra la valeur : il dura deux mois.

---

(1) Prévost-Paradol. *La France nouvelle*, l. II, ch. VI, p. 12-122.

CHAPITRE II

Le fonctionnement du pouvoir exécutif du 13 mars au 24 mai 1873. — La chute de M. Thiers.

I

Une Constitution élaborée, comme celle du 13 mars, sous l'empire de nécessités pressantes, fonctionne toujours bien dans ses débuts. Ses organes sont neufs ; sa marche est réglée ; le but que ses auteurs lui ont assigné est généralement atteint : elle remédie pour un temps aux maux qu'elle avait mission d'écarter. C'est ainsi que dans la pensée des constituants du 13 mars, la loi qu'ils venaient de voter était destinée à mettre fin à la tension des rapports qui existaient entre les deux pouvoirs et à rendre désormais impossibles les conflits qui, sous la loi Vitet, s'élevaient journellement entre l'Assemblée et le Président de la République.

Or, deux mois après la mise en vigueur de la nouvelle Constitution, le 24 mai 1873, une crise gouvernementale terrible, la plus grave que l'on ait vue depuis le 17 février 1871, éclatait entre la

majorité et M. Thiers et se terminait par la démission de ce dernier.

Comme les modifications successives apportées le 31 août 1871 et le 15 mars 1873 au régime du 17 février étaient peu importantes, qu'elles visaient surtout des points de détail en laissant subsister dans ses grandes lignes l'organisation constitutionnelle primitive, il fallait nécessairement que la crise du 24 mai fût le résultat d'un fonctionnement défectueux du pouvoir exécutif. Elle ne peut s'expliquer que par cette double idée : la faiblesse de M. Thiers, d'une part, et, d'autre part, son désir de continuer à gouverner d'une façon aussi absolue et aussi autoritaire que par le passé.

II

C'est qu'en effet M. Thiers était loin de posséder la force qui avait caractérisé son pouvoir pendant les deux premières périodes de son gouvernement personnel. Une lente évolution s'était produite. Dans ses rapports avec l'Assemblée, dans le pays, dans son ministère même, il avait perdu son ascendant ; il n'était plus, selon le mot de M. de Bismark, « qu'un accessoire ornemental de l'édifice constitutionnel ». Les débats de l'Assemblée, les consultations du corps électoral, chacune des manifestations de l'opinion publique, tout lui faisait cruellement sentir que la confiance dont il jouissait jadis s'évanouissait tous les jours et fai-

sait place à une sorte de défiance latente, à de sourdes rancunes qui n'attendaient pour se manifester que des occasions propices.

Deux fois, dans cette courte période qui s'étend du 13 mars au 24 mai, la majorité les fit naître.

La première fois, le 19 mars, l'Assemblée discutait la pétition du prince Napoléon au sujet de l'arrêté d'expulsion pris contre lui au mois d'octobre précédent. M. Dufaure, au nom du gouvernement, demanda à l'Assemblée de ratifier la conduite de M. Thiers en votant l'ordre du jour pur et simple. Celui-ci ne fut accordé que par 334 voix contre 278. 56 voix de majorité pour flétrir les agissements du prétendant bonapartiste, alors que deux ans auparavant, le 1er mars 1871, 56 voix n'avaient pas protesté contre la déchéance de l'Empire ! M. Thiers, dans ses *Souvenirs*, commente amèrement ce vote : « Un tel incident, dit-il, en présageait de plus graves. Il montrait la fragilité de notre accord avec les Trente, puisque le duc de Broglie et ses amis, après nous avoir promis fidélité pour prix de notre condescendance envers leurs œuvres, avaient voté contre nous dans cette question. Ce fait d'un duc de Broglie patronnant un Bonaparte pour gagner la protection des impérialistes montrait ainsi à quelles compromissions l'esprit de parti peut entraîner quelquefois les hommes politiques (1).

(1) Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 397.

Quelques jours plus tard, le 4 avril, l'Assemblée eut à choisir un successeur à M. Grévy, démissionnaire. Des deux candidats en présence, M. Martel et M. Buffet, le premier était agréable à M. Thiers — « il était le candidat de la présidence et le nôtre », dit M. de Marcère (1) — tandis que le second était proposé par la droite. Ce dernier fut néanmoins élu par 304 voix contre 285. Faible majorité, il est vrai, mais qui prouve néanmoins l'accord des divers partis de la majorité. « C'était la première fois, écrit M. de Meaux, que la majorité de l'Assemblée s'accordait sur un choix destiné à le (M. Thiers) contrecarrer ; cet accord lui présageait une chute dont Buffet devint l'instrument. Sans Buffet, l'attaque qui allait renverser M. Thiers n'aurait pas eu chance d'aboutir, et c'était là, sans doute, ce que le duc de Broglie avait calculé en poussant à cette élection ; non qu'il fût dès lors irrévocablement décidé à l'attaque, mais il commençait à la prévoir et à s'y préparer (2) ». C'était, selon l'expression de M. de Marcère, « le premier son de glas qui présageait la fin (3). » Cette majorité devait d'ailleurs être confirmée plus tard, le 20 mai. M. Buffet fut de nouveau élu président de l'Assemblée par 359 voix contre 289, c'est-à-dire par 51 voix de plus que le 4 avril. Nouvel échec de M. Thiers.

---

(1) De Marcère, op. cit., p. 297.
(1) De Meaux, op. cit., p. 94.
(1) De Marcère, op. cit., p. 297.

Dans son ministère même, M. Thiers n'était plus un maître absolu. Le 17 février, le 31 août, lorsque les ministres jouissaient de l'irresponsabilité de fait, il était naturel que toute direction et toute initiative vinssent de lui. Ils n'étaient que des chefs de services, des seconds rôles de cette grande pièce historique dont M. Thiers était l'acteur principal. Mais à mesure qu'ils avaient vu diminuer sa responsabilité, ils avaient senti croître corrélativement l'importance de leurs fonctions et le sentiment de leur indépendance vis-à-vis de lui. Ils allaient jusqu'à discuter publiquement ses idées ; l'un d'eux proposa même à l'Assemblée l'adoption de mesures auxquelles M. Thiers était résolument hostile.

Ce fut lors de la discussion relative au régime municipal de Lyon.

Lyon était, en effet, après Paris, le foyer le plus ardent de l'agitation démagogique ; à côté du préfet siégeait à la mairie une municipalité révolutionnaire, en antagonisme perpétuel avec le gouvernement : « C'était, écrit M. de Meaux, une citadelle où la Commune avait gardé garnison ; il était temps de l'en débusquer (1). » M. le baron Chaurand, au nom du parti catholique, proposa de supprimer la mairie centrale et de soumettre Lyon à un régime municipal analogue à celui de Paris. M. Thiers, au contraire, toujours

(1) De Meaux, op. cit., p. 91.

partisan d'une entente avec la gauche, inclinait vers une simple modification du sectionnement électoral, laissant subsister la mairie centrale. « J'aurais aimé, dit-il, que par un sectionnement électoral analogue à celui de Paris, on tentât de faire arriver au conseil municipal une majorité modérée. En cas d'insuccès, il eut toujours été possible de proposer la suppression de la mairie centrale par une loi générale applicable à toutes les grandes villes. En procédant autrement, disais-je, on s'exposera à faire de M. Barodet un grand homme lyonnais, et, pour ne l'avoir pas voulu comme maire de Lyon, on l'aura comme représentant à la Chambre (1). »

Néanmoins, le ministre de l'intérieur, M. de Goulard, appelé à donner l'avis du gouvernement, adhéra franchement au projet du baron Chaurand. « Le gouvernement, dit-il à la séance du 3 avril 1873, a pensé qu'en localisant l'élection, il pourrait tempérer la toute-puissance exclusive du suffrage universel; qu'il y aurait moyen d'arriver ainsi à composer à Lyon, non pas peut-être une majorité conservatrice — il n'osait pas se faire cette illusion (*Mouvement.*) — mais au moins une minorité de républicains conservateurs dans laquelle il pourrait puiser des éléments pour constituer une municipalité. Cette façon de procéder ne portait aucune atteinte aux susceptibilités de la commune de Lyon; elle nous semblait respec-

(1) Thiers, *Notes et Souvenirs*, p. 394.

tueuse vis-à-vis du suffrage universel ; elle nous promettait en outre des garanties aussi efficaces pour le rétablissement de l'ordre dans l'administration des affaires municipales. Nous avons donc donné la préférence au projet de loi primitif que vous connaissez.

« La Commission de l'Assemblée n'a pas pensé que ce projet répondît suffisamment aux besoins de la situation ; elle a cru que nous n'aboutirions qu'à des mécomptes ; que le sectionnement ne produirait pas le résultat attendu ; qu'il valait mieux s'attaquer à la mairie centrale qui résumait en elle tous les inconvénients et tous les dangers de la situation. Il lui a paru plus avantageux et plus conforme aux principes de notre législation de laisser subsister le conseil municipal, quels qu'eussent été ses torts dans le passé, et de respecter son existence aussi longtemps que la dignité du gouvernement et l'intérêt particulier de la ville de Lyon le permettraient. Atteindre, dans son expression la plus frappante, l'esprit politique se substituant au pouvoir municipal, l'envahissant et le dominant, supprimer le quartier général d'une organisation dangereuse, tel a été le but de la Commission. (*Très bien ! Très bien* !)

« J'avoue que le Gouvernement, quoiqu'il fût peu disposé à arriver d'abord à un remède si énergique, n'a pas cru devoir faire opposition à une pensée qui, dans une certaine mesure, répondait à ses propres idées (*Applaudissements à droite et au centre.*) ... Nos convictions étaient telles que

je viens de vous le dire ; il ne s'agissait plus, entre la Commission et nous, que d'une question d'opportunité. Eh bien, nous l'avons résolue dans le sens que nous conseillèrent nos sentiments de déférence pour la Commission parlementaire qui représentait l'Assemblée. Quelles qu'aient été nos préférences pour le système que nous avions produit nous-mêmes, nous ne faisions aucune opposition au projet de la Commission; nous l'acceptons en nous rapportant au jugement souverain de l'Assemblée. » *(Très bien! Très bien! Applaudissements à droite et au Centre droit.)*

Il était difficile d'imaginer une divergence d'idées plus considérable entre le chef de l'Etat et ses ministres.

C'est alors que M. Thiers, sentant faiblir son prestige, voulut frapper un grand coup et demander au pays lui-même l'appui que lui marchandaient son Cabinet et la majorité de l'Assemblée : M. Sauvage, député de Paris, venait de mourir, et le scrutin pour son remplacement était fixé au 27 avril. Un seul candidat se fit inscrire, M. Barodet, ancien maire de Lyon, radical. M. Thiers conçut l'idée de lui opposer son ministre des affaires étrangères, M. de Rémusat, « de faire consacrer la satisfaction nationale, selon la fine réflexion de M. le duc de Broglie, par une sorte de plébiscite (1) ». L'expérience fut malheureuse :

(1) Duc de Broglie. *La mission de M. de Gontaut-Biron à Berlin.*

M. Barodet fut élu par 180,045 suffrages contre 135,028 accordés à son concurrent officiel.

Le scrutin de ballottage du 11 mai, dans les départements, ne servit pas davantage les intérêts de M. Thiers : sur six élections, les républicains conservateurs furent battus dans la Charente-Inférieure par un bonapartiste ; à Lyon, dans la Haute-Marne et le Loir-et-Cher par des radicaux.

Au moment où la loi du 13 mars entra en vigueur, la situation de M. Thiers était donc particulièrement instable et précaire ; de ce régime original, extraordinaire, dans sa forme et dans sa conception, qui avait été celui de la France au lendemain de la réunion de l'Assemblée Nationale, il ne restait plus qu'un vague essai de gouvernement parlementaire ; de la toute-puissance de M. Thiers on trouvait à peine quelques vestiges.

C'est qu'en effet toutes les causes qui, le 17 février, avaient assuré la prééminence de M. Thiers sur l'Assemblée et sur le pays, avaient successivement disparu.

La droite, bien que numériquement plus faible qu'autrefois, était désormais organisée pour la lutte ; elle possédait à sa tête des chefs éminents : M. le duc de Broglie et M. Buffet.

Bien plus, au mouvement de dissociation qui avait dispersé les grands partis en une multitude de groupements sans force, avait succédé une réaction inverse : les fractions hostiles s'étaient de nouveau concentrées, les droites s'unissant contre

la République et les bonapartistes leur prêtant leur appui. Et comme la gauche pure reprochait à M. Thiers d'être trop conservateur, celui-ci n'était plus soutenu que par les centres, c'est-à-dire la moitié de l'Assemblée. C'était un appui bien faible contre une majorité qui avait juré sa perte. »

Sa parole elle-même était impuissante. Il ne pouvait en faire usage qu'après de longues formalités ; et, lorsqu'il s'en servait, il ne charmait plus comme jadis. On murmurait, on l'interrompait, on trouvait, écrit M. H. Pessard, « que le petit vieux baissait ».

Enfin, la grande raison qui, en 1873, mettait M. Thiers à la merci de l'Assemblée, était la fin de l'occupation prussienne. L'argent était prêt, le traité conclu, l'évacuation prochaine : M. Thiers devenait inutile. « Je n'ai pas à m'occuper du reste, avait-il coutume de dire, car, aussitôt la Convention signée, la majorité déclarera, par un beau décret, que j'ai bien mérité de la Patrie, et elle me mettra par terre (1). »

III

On aurait compris, dès lors, que M. Thiers reconnût enfin la nécessité de fortifier le gouvernement en formant, avec des membres de la majorité, un ministère homogène.

(1) Cité par M. J. Simon, op. cit. 2. 361.

Le Cabinet de Goulard, en effet, était un Cabinet de circonstances, alors que les circonstances ne l'exigeaient plus. Et le résultat de cette anomalie gouvernementale, que ne légitimaient ni la situation du pays, ni la composition de l'Assemblée, fut de créer, entre les divers ministres appartenant à des partis opposés, de graves dissentiments et d'affaiblir encore le pouvoir exécutif. C'est ainsi qu'un antagonisme irréductible divisa M. de Goulard et M. Jules Simon dans la solution de trois grandes questions : la loi sur la municipalité de Lyon, la candidature de M. de Rémusat, le discours où M. J. Simon, à la Sorbonne, attribua à M. Thiers seul tout le mérite de la réorganisation du pays. Il nous donne lui-même, dans le *Gouvernement de M. Thiers*, des détails précis sur chacun de ces événements : « M. Jules Simon, dit-il, avait combattu dans le Conseil la loi sur la municipalité de Lyon : il a toujours pensé que M. de Goulard, dans la chaleur de la discussion, avait engagé le Cabinet au-delà des résolutions prises en commun. Il en avait déjà parlé avec amertume dans le Conseil du lendemain et avait été jusqu'à déposer sa démission. De même pour la candidature de M. de Rémusat, M. Jules Simon était opposé à cette candidature ; il ne croyait pas au succès. Loin de penser, comme M. de Broglie, que les patrons de cette candidature lui donnaient un caractère républicain trop prononcé, il trouvait qu'on s'adressait trop aux conservateurs et pas assez aux républicains .. Quant à son discours à la Sorbonne, il est

très vrai que M. de Goulard le lui reprocha dans le Conseil avec aigreur. Il refusa même, pendant deux jours, d'insérer le texte au *Journal Officiel*, ce qui donna lieu aux hypothèses les moins fondées. Il ne céda qu'aux ordres de M. Thiers et devant la déclaration formelle de M. Jules Simon que, si son discours n'était pas publié, il déposerait son portefeuille (1). »

Le 16 mai, M. Jules Simon et M. de Goulard offraient ensemble, et d'un commun accord, leurs démissions à M. Thiers. Ce dernier les accepta, « voyant qu'il était impossible de rétablir l'union dans le Conseil sans se séparer de l'un ou de l'autre (2) ».

Les circonstances exceptionnelles qui, le 18 février, avaient poussé M. Thiers à grouper dans le même Cabinet des hommes aussi différents que M. Jules Favre, M. Lambrecht, M. Pouyer-Quertier et M. de Larcy, avaient disparu. L'occasion aurait dû paraître bonne pour M. Thiers de tenter une réconciliation avec la droite, de se montrer plus soucieux du régime parlementaire tel que la Commission des Trente avait voulu l'organiser, de manifester enfin plus de respect pour la majorité légale du pays, celle avec laquelle il aurait dû gouverner pour assurer le fonctionnement normal et régulier des pouvoirs publics.

---

(1) J. Simon, op. cit., p. 393.
(2) Thiers. *Notes et Souvenirs*, p. 403.

Or, M. Thiers ne songea — il l'avoue lui-même dans ses *Notes et Souvenirs* (1) — qu'à dédommager la gauche du départ de M. Jules Simon. Il donna son portefeuille à M. Casimir-Perier. Il comptait bien, par le *jeu de bascule* qui lui était familier, satisfaire les droites en conservant dans le cabinet M. de Goulard, avec le ministère de l'Instruction publique, et M. de Fourtou avec les Cultes. Mais M. Casimir-Perier posa comme condition à son acceptation le départ de M. de Goulard (2), et M. Thiers y consentit. Il donna le portefeuille de l'Instruction publique à M. Waddington, fit passer M. de Fourtou des Travaux publics aux Cultes et mit à sa place M. Bérenger.

Ces changements dans le ministère ne satisfirent personne. « En tranquilisant les uns, écrit à cette occasion M. le duc de Broglie, M. Thiers inquiétait davantage les autres. C'était la conséquence inévitable de l'équilibre où il cherchait à se maintenir (3). » La droite ne comptait plus dans le Cabinet que deux représentants, MM. de Fourtou et de Cissey, dont le maintien étonna tous leurs amis. Quant à la gauche et au Centre gauche, ils déploraient le choix des nouveaux ministres, les trouvant trop conservateurs. Cependant, M. Waddington était un républicain du Centre gauche, et M. Bérenger, dès 1871, s'était rangé du parti

(1) Thiers. *Notes et Souvenirs*, p. 402.

(2) Thiers. *Notes et Souvenirs*, p. 402.

(3) Duc de Broglie. La mission de M. de Gontaut-Biron à Berlin (*Correspondant*, 25 août 1905, p. 577).

de M. Thiers. « M. Casimir-Perier, M. Bérenger, M. Waddington étaient dans cette voie de conciliation pour les personnes, sans aucune concession sur les principes, qui était aussi la voie de M. Thiers (1). »

Le 20 juin 1872, la majorité avait demandé à M. Thiers un Cabinet homogène; le 18 mai 1873 il se décidait à le lui donner, mais en le choisissant dans la minorité. M. Thiers s'était illusionné. Il se croyait encore indispensable au salut du pays; il semblait ne pas voir qu'à mesure que s'aplanissait les difficultés qui avaient motivé son avènement au pouvoir, le régime tendait de plus en plus vers le gouvernement parlementaire, dont l'essence consiste précisément dans l'accord du pouvoir exécutif et de la majorité de la Chambre.

IV

La lutte fut courte, mais implacable.

Le 19 mai, une demande d'interpellation était déposée sur le bureau de l'Assemblée. Elle était ainsi conçue :

« Les soussignés, convaincus que la gravité de la situation exige à la tête des affaires un Cabinet dont la fermeté rassure le pays, demandent à interpeller le ministère sur les modifications opérées dans son sein et sur la nécessité de faire préva-

(1) J. Simon, op. cit., 2, 395.

loir dans le gouvernement une politique résolument conservatrice. »

La discussion fut renvoyée au 23.

Le 23, M. Thiers assista à la séance, M. Dufaure ayant déclaré au nom du Conseil des ministres « que l'interpellation se rattachait à la politique générale du gouvernement, engageait ainsi la responsabilité du Président de la République, et que ce dernier exercerait le droit de prendre part à la discussion. »

Le duc de Broglie monta alors à la tribune et développa son interpellation dans un magnifique discours où il affirma la nécessité de placer à la tête du gouvernement un Cabinet dont la modération pût rassurer le pays : « Prenez garde, conclut-il, envisageant le cas où le scrutin serait favorable à M. Thiers, prenez garde, car dans cette majorité de hasard figurerait tout l'état-major du parti radical lui-même. Il y figurerait comme un appoint vainqueur et dominant. Le Cabinet et la majorité ne seraient pas les alliés, mais les pupilles et les protégés du parti radical.

« Périr pour sa cause en tenant son drapeau dans la main, et au pied d'un rempart qu'on défend, c'est une mort glorieuse dont un parti se relève et qui grandit la mémoire des hommes publics.

« Périr au contraire après avoir préparé, avant de le subir, le triomphe de ses adversaires, périr en ayant ouvert la porte de la citadelle, périr en joignant au malheur d'être victime le ridicule d'être

dupe et le regret d'être involontairement complice, c'est une humiliation qui emporte la renommée en même temps que la vie des hommes d'Etat.

« Je conjure le ministère et ses amis de se rappeler le ministère des Girondins suivi de si près du 10 août : je les conjure de se rappeler que si les contemporains sont souvent flatteurs, la postérité est impitoyable pour les gouvernements dont la faiblesse livre à l'ennemi les lois et les sociétés qu'ils sont chargés de défendre. »

M. Dufaure, garde des sceaux, répondit au duc. On l'écouta avec indifférence, et la clôture allait être prononcée lorsque M. Waddington remit au Président de l'Assemblée le message suivant du Président de la République :

« Versailles, 23 mai 1873.

« Monsieur le Président,

« Conformément à la loi du 13 mars 1873 qui « m'autorise à prendre la parole sur les interpel- « lations lorsqu'elles touchent à la politique gé- « nérale de l'Etat ; conformément à la déclaration « des ministres qui reconnaissent ce caractère aux « interpellations actuelles, je vous prie d'informer « l'Assemblée de l'intention où je suis d'interve- « nir dans la discussion, usant ainsi du droit que « me confère la loi et que la raison seule suffi- « rait à m'assurer si la loi n'existait pas.

« *Signé :* A. Thiers. »

La discussion fut alors renvoyée au lendemain matin.

Le lendemain, en effet, à 9 heures du matin, M. Thiers prit la parole. Dans un discours « faible, selon les uns, où il y avait de la sénilité, des redites, de la colère, des injures (1) », « adroit et fin, selon d'autres, le plus persuasif peut-être qu'il eût prononcé (2) », il réclama pour lui seul la responsabilité du débat, rappela ses services passés, la division des partis, le Pacte de Bordeaux dans sa plus récente conception, et finit, dans une péroraison vigoureuse et sarcastique, par un défi à ses adversaires, et une attaque personnelle contre le duc de Broglie.

La séance fut levée.— la loi l'exigeait — puis reprise à 2 heures, en dehors de la présence du Président de la République, malgré tout le désir qu'avait ce dernier d'assister au débat (3). M. Casimir-Perier prit la parole pour affirmer la solidarité des ministres avec le Président, et la nécessité de fonder la République. L'Assemblée l'écouta et s'empressa de clore la discussion. Ainsi que le remarque M. de Meaux, « après le duc de Broglie et M. Thiers, il n'y avait plus rien à dire de part

---

(1) Martial Delpit, op. cit. Lettre du 23 mai 1873, p. 265.

(2) Vicomte de Meaux, *Souvenirs politiques*, p. 99.

(3) « La loi exige que la séance soit levée après l'audition du Président de la République. Il est près de midi. La seconde séance est fixée à 2 heures. »

M. Buffet ajoute : « En dehors de la présence de M. le Président de la République. »

M. Thiers n'accepte pas sans protester cette dernière décla-

et d'autre; il ne restait plus qu'à se compter (1). »

Deux ordres du jour furent proposés ; l'ordre du jour pur et simple, proposé par trois listes de députés (2), et accepté par le gouvernement, était rédigé en ces termes :

L'Assemblée Nationale,

Considérant que la forme du Gouvernement n'est pas en discussion ;

---

ration de M. Buffet. Déjà, dans la lettre par laquelle il demandait à prendre part à la discussion, il n'avait pu s'empêcher de lancer une épigramme contre la loi de la Commission des Trente. Cette fois, il se rendit chez M. Buffet et lui annonça son intention d'assister à la fin du débat. Un dialogue très vif s'engagea.

« Votre présence à l'Assemblée, à quelque titre qu'elle soit, est formellement interdite par la loi, répondit le Président.

— « Et si je me rends à la tribune présidentielle, répliqua M. Thiers avec vivacité, que pourrez-vous faire?

— « Je ferai immédiatement évacuer cette tribune et toutes les autres s'il le faut » n'hésita pas à dire M. Buffet.

Il ne voulut pas comprendre que la volonté de M. Buffet l'empêchait d'assister à sa propre exécution. — Hanotaux, op. cit., p. 161.

(1) De Meaux, op. cit. p. 99.

(2) *1re liste.* — MM. Emile Fourcand, Ch. Rolland, Le Royer, Dubois, général Billot, Léopold Faye, Amat, Dufay, Cumit, Emm. Arago, de Pressensé, E. Fernier, Malézieux, Duclerc, Oscar de La Fayette, Alb. Grévy, Bozérian, Riondel, Derégneaucourt, Thomas, Roux, Tribert, Arnauld (de l'Ariège), H. Martin.

2e liste. — MM. Christophle, Cochery, Wilson, Gailly, Barthe, Destremx, Lenoël, Monot-Arbilleur, de Chadois, Limpérani, Labelonye, Ph. Paris, Ricard, Bardoux, Seignobos, de Marcère, Patissier, Dauphinot, Cordier, marquis de Maleville.

3e liste. — MM. Ch. Rolland, L. Faye, de Tillancourt, Mazeau, Eug. Pelletan, Folliet, Sylva, Duparc, général Billot, Amand Guibal, Daron, Magnin, Cherpin, Fourcaud, de Pressensé, Amat, Mestreau, Parent.

Que l'Assemblée est saisie de lois constitutionnelles présentées en vertu d'une de ses décisions, et qu'elle doit examiner ;

Mais que, dès aujourd'hui, il importe de rassurer le pays en faisant prévaloir dans le Gouvernement une politique résolument conservatrice ;

Regrette que les récentes modifications ministérielles n'aient pas donné aux intérêts conservateurs la satisfaction qu'ils avaient droit d'attendre.

Et passe à l'ordre du jour.

Un troisième ordre du jour, émané de MM. Boët et Antonin Lefèvre-Pontalis, ne fut même pas discuté. Il était ainsi conçu :

L'Assemblée Nationale,

Confiante dans la déclaration du Gouvernement, et attendant de lui une politique résolument conservatrice, passe à l'ordre du jour.

L'ordre du jour pur et simple fut repoussé par 362 voix contre 348, et celui de M. Ernoul, grâce à l'adhésion de M. Target (1) et de quinze républicains conservateurs — dont M. Caillaux, — adopté par 360 voix contre 344.

Le Gouvernement était battu. M. Thiers, dont la responsabilité était mise en jeu par le vote de l'Assemblée, envoya le soir même son message de démission à M. Buffet. Un certain nombre de membres de la gauche, MM. Soye, Bozérian,

(1) De Meaux, op. cit., p. 101.

Wilson et autres, proposèrent de ne point accepter cette démission : leur motion fut repoussée par 362 voix contre 331. Le même jour, à onze heures du soir, le maréchal de Mac-Mahon était élu Président de la République.

Le Gouvernement de M. Thiers avait pris fin.

CONCLUSION

CONCLUSION

A son avènement, le 17 février 1871, M. Thiers trouva la souveraineté nationale individualisée dans une Assemblée unique « foncièrement municipale, libérale et jeune (1) », et animée du plus pur patriotisme, n'étant point encore atteinte du mal parlementaire moderne : la crainte de l'électeur ; Assemblée souveraine, que les événements forcèrent à se départir en sa faveur, d'une façon toute provisoire et précaire, de la fonction exécutive.

Deux ans après, après deux remaniements successifs de la Constitution primitive — 31 août 1871, 13 mars 1873, — l'Assemblée, nerveuse, irritée, fractionnée en une multitude de groupes d'égale force — ou d'égale faiblesse, — se raidissait devant les exigences de M. Thiers, le renversait et, pour la première fois depuis le 17 février, réduisait l'exécutif à son rôle initial de pouvoir délégué et dépendant.

---

(1) Alfred Rambaud, *Vie de J. Ferry.*

Nous avons étudié les origines et les phases de cette évolution. L'impartialité et le point de vue strictement constitutionnel que nous nous sommes imposés ne nous permettent point de l'apprécier en elle-même. Que l'aveuglement du comte de Chambord, joint « aux sapes prudentes et aux longues manœuvres de M. Thiers [1] », ait favorisé au profit de ce dernier l'établissement de la République conservatrice ; que ses compromissions avec les partis les plus avancés de l'Assemblée aient ouvert la porte au radicalisme et incité « les rouges à devenir des libéraux modérés, et ceux-ci des conservateurs [2] » ; que la République radicale, enfin — bientôt peut-être socialiste, — puisse ainsi apparaître comme l'héritière naturelle de la République conservatrice, de tels faits intéressent un domaine plus proprement politique, qui sort à la fois de notre programme et de notre compétence.

Plus puissant que Louis XIV ou Napoléon Ier, dont les conquêtes et la gloire ne parvenaient pas à étouffer les murmures du peuple, M. Thiers ajouta un chapitre nouveau à l'histoire de l'absolutisme en France. Son règne de deux ans suffit, mieux que toutes les discussions théoriques, à

---

(1) P. et V. Margueritte, *Les Tronçons du Glaive*, p. 502.
(2) Lettre de M. de Bismark à M. d'Arnim, du 20 décembre 1872.

juger les avantages et les inconvénients, la valeur pratique, en un mot, du *pouvoir personnel.*

Mot magique qui, dans les relations de la France avec les puissances étrangères, sut conférer au Président provisoire d'une République naissante et à peine viable l'autorité d'un monarque constitutionnel. Et ce fut peut-être le bienfait le plus appréciable de ce système gouvernemental d'avoir placé à la tête de l'Etat un homme dont l'influence remplaça le prestige ancestral d'un souverain héréditaire et fit disparaître pour un temps cette impersonnalité qui entache si souvent de faiblesse, dans les rapports internationaux, la forme républicaine.

C'en fut, disions-nous, le principal mérite. Car si, à l'intérieur, M. Thiers sut imprimer plus fortement encore à la vie économique, politique et sociale de son pays le cachet de son originalité propre, imposer à une Assemblée libérale, royaliste et conservatrice, une doctrine protectionniste, une Constitution républicaine et le triomphe des partis de gauche, de tels pouvoirs reposant sur la tête d'un seul homme prouvent que la toute-puissance se rencontre aussi bien — mieux peut-être — dans une République démocratique que dans une Monarchie absolutiste. M. Thiers ne disait-il pas à M. de Marcère, le 23 mai, la veille de sa chute : « Ce qui m'a rallié à la République, c'est d'abord qu'elle est un admirable instrument de gouvernement (1). »

---

(1) De Marcère, op. cit., p. 314.

Et puisque la raison de toute étude est de poursuivre une fin utilitaire, que l'histoire du passé doit servir de leçon aux générations présentes, peut-être est-il permis de tirer du Gouvernement de M. Thiers cette conclusion que lui-même, avec une prescience singulièrement ironique, écrivait, dans son dernier chapitre du *Consulat et de l'Empire*, à savoir *qu'il ne faut jamais livrer la patrie à un homme, n'importe l'homme, n'importent les circonstances.*

Vu :

M. DESLANDRES.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,

E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, le 10 janvier 1908.

Le Recteur,
E. BOIRAC.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

I

TRAITÉS SPÉCIAUX, MÉMOIRES, ETC.

J. Simon. — Thiers, Guizot, De Rémusat.

P. de Rémusat. — A. Thiers.

Ch. de Mazade. — Monsieur Thiers.

G. Hanotaux. — Histoire de la France contemporaine, t. Ier (Le gouvernement de M. Thiers).

S. Denis. — Histoire contemporaine.

Zévort. — Histoire de la troisième République, t. Ier (M. Thiers).

Duret. — Histoire de la France, de 1870 à 1873. Paris, Charpentier, 1893.

J Simon. — Le gouvernement de M. Thiers. 2 vol.

J. Favre. — Histoire du Gouvernement de la Défense Nationale.

Thiers. — Notes et Souvenirs.

— Occupation et libération du territoire.

Ed. Hervé. — Trente ans de politique.

Comte de Falloux. — Mémoires d'un royaliste, t. II.

— Discours et mélanges politiques, t. II.

Vicomte de Meaux. — Souvenirs politiques.

Baron de Vinols de Montfleury. — Mémoires politiques d'un membre de l'Assemblée Nationale Constituante de 1871.

Marquis de Dampierre. — Cinq années de vie politique.

De Marcère. — L'Assemblée Nationale de 1871, t. Ier (Le gouvernement de M. Thiers).

Baron des Valades. — Martial Delpit. Journal et correspondance.

Ed. Franck. — Histoire de l'Assemblée Nationale de 1871, depuis le 8 février 1871 jusqu'au 24 mai 1873.

H. Pessard. — Mes petits papiers, t. II.

Louis Passy. — Le Marquis de Blosseville.

Baron de Courcel. — Notice sur M. Buffet.

D'Haussonville. — « Varia ».

Fidus. — Journal de dix ans.

Daniel. — Année politique 1874.

Mathieu-Bodin. — Les finances françaises de 1870 à 1878, tome Ier.

Duvergier de Hauranne. — Les incorrigibles de la politique. « Revue des Deux-Mondes », 15 mai 1873.

Léopold de Gailhard. — Correspondant, Chronique de quinzaine.

Léopold de Gailhard. — Les étapes de l'opinion. Paris, Didier, 1873.

Duc de Broglie. — La mission de M. de Gontaut-Biron à Berlin.

De Saint-Valry. — Souvenirs et réflexions politiques.

E. Daudet. — Le duc d'Aumale.

Merveilleux-Davigneaux. — Un peu d'Histoire.

Abbé Lagrange. — Vie de Mgr Dupanloup.

Ludovic Halévy. — Notes et Souvenirs.

Ernest Pinard. — Mon Journal, t. II.

De Chaudordy. — La France après la guerre de 1871.

P. de Lano. — Après l'Empire.

Journal Officiel. — Débats et documents parlementaires.

II

TRAITÉS GÉNÉRAUX

Esmenin. — Eléments de Droit constitutionnel.

Duguit. — Droit constitutionnel.

Bompard. — Le « Veto » du Président de la République.

Miceli. — Les partis politiques et le Président de la République.

Duc de Broglie. — Histoire et Politique.

— A propos de la discussion sur la Révision constitutionnelle. « Revue des Deux-Mondes », 15 avril 1874.

— Vue sur le Gouvernement de la France.

Prévost-Paradol. — La France nouvelle.

Laboulaye. — Questions constitutionnelles, 2e édit.

Weiss. — Questions constitutionnelles.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Les élections du 8 Février 1871 1

PREMIÈRE PARTIE

(8 FÉVRIER — 31 AOUT 1871)

CHAPITRE PREMIER. — **L'élévation de M. Thiers au pouvoir** 11

I. *Le problème constitutionnel au 8 février 1871.*

II. *M. Thiers « l'homme inévitable ».*

III. *La majorité royaliste et le vote du 17 février.*

CHAPITRE II. — **L'organisation du pouvoir exécutif.** 21

Section I. *Aperçu général sur le régime du 17 février* 21

Section II. *Organisation proprement dite du pouvoir exécutif* 24

§ I. Le chef de l'Etat.

ART. 1er. — Election, durée, révocation.

ART. 2. — Pouvoirs et prérogative.

ART. 3. — Responsabilité.

§ II. Les ministres.

ART. 1er. — Nomination, révocation.

ART. 2. — Conseil des ministres.

ART. 3. — Responsabilité.

CHAPITRE III. — **Fonctionnement pratique et caractères du Gouvernement du 17 février** 38

I. *M. Thiers et ses ministres* 38

a. Formation du ministère du 17 février.

b. Le rôle de M. Thiers et des ministres.

II. *M Thiers et l'Assemblée. La puissance de M. Thiers* 50

a. Les faits.

b. Les causes.

III. *Conclusion pratique* 67

CHAPITRE IV. — **L'évolution des esprits du 17 février au 31 août** 73

I. *Difficultés rencontrées par M. Thiers dans les ministère, l'Assemblée et le pays. Nécessité d'une Constitution* 73

II. *L'évolution de M. Thiers et les événements ; les différentes conceptions du Pacte de Bordeaux.* 76

III. *Conséquences de cette évolution* 95

a. Dans le pays : les élections du 2 juillet.

b. Dans l'Assemblée. Le centre républicain conservateur.

IV. *La proposition Rivet* 103

CHAPITRE V. — **L'élaboration et le vote de la loi Vitet** 106

SECONDE PARTIE

(31 AOUT 1871 — 13 MARS 1873)

CHAPITRE PREMIER. — **L'organisation du pouvoir exécutif sous la loi Vitet** 121

I. *Organisation proprement dite* 121

II. *La loi Vitet et le parlementarisme* 126

III. *Le parlementarisme le 31 août 1871 et en 1907.* 130

CHAPITRE II. — **Le fonctionnement du pouvoir exécutif sous la loi Vitet** 133

I. *M. Thiers et ses ministres* 133

II. *M. Thiers et l'Assemblée* 140

III. *Instabilité d'un semblable régime* 156

CHAPITRE III. — **L'évolution politique de M. Thiers.** 159

I. *Le Pacte de Bordeaux* 159

II. *L'essai loyal* 164

III. *La République conservatrice* 169

CHAPITRE IV. — **La question constitutionnelle** 176

I. *L'origine de la question* 176

II. *Les désirs de la majorité et de M. Thiers.* 178

Art. 1er. — Les désirs de la majorité.

Art. 2. — Les désirs de M. Thiers.

III. *Les causes qui influèrent sur les décisions de la Commission des Trente* 188

IV. *Le rapport de la Commission* 192

V. *La discussion publique. Le vote de la loi* 199

TROISIÈME PARTIE

(13 mars — 24 mai 1873)

Chapitre premier. — **L'organisation du pouvoir exécutif sous la loi du 13 mars 1873** 215

I. *Les trois modifications apportées par la loi du 13 mars 1873* 215

a. Le droit du Président à la parole.

b. Sa responsabilité.

c. Son droit de *veto*.

II. *La loi du 13 mars* et *le régime parlementaire* .. 220

Chapitre II. — **Le fonctionnement du pouvoir exécutif du 13 mars au 24 mai 1873. La chute de M. Thiers** 225

I. *La loi du 13 mars ne supprime pas les crises qu'elle avait pour but d'apaiser* 225

II. *Faiblesse de M. Thiers* 226

a. Dans l'Assemblée.

b. Dans le ministère.

c. Dans le pays.

III. *Nécessité pour M. Thiers de revenir au régime parlementaire. Il résiste. Le Cabinet du 18 mars.* 234

IV. *La chute* 238

CONCLUSION 247

Bibliographie 253

IMPRIMERIE BARBIER-MARILIER, DIJON